DOCUMENT: 860-91/005

FOURTH ANNUAL INTERPROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR NORTHERN DEVELOPMENT

Northern Preference Policies in Contracting & Business Development in Northern Saskatchewan

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
September 15-17, 1981

Northern Preference Policies In
Contracting & Business Development
in Northern Saskatchewan

In 1972 the Government of Saskatchewan established the Department of Northern Saskatchewan (DNS) as a single agency to deliver all government services in the Northern Administration District. The area had been generally ignored in terms of government programming for decades and the intention was to establish a single agency which would have the direct authority and ability to coordinate the necessary and somewhat massive program of social, economic and infrastructural upgrading within a short period of time with as minimum disruption to northern lifestyles as possible.

On the economic development and employment side, two major techniques were used. Firstly, an economic development loan fund and advisory service was established to assist northerners in putting together proposals for small businesses and for establishment of same. Secondly, a major program of upgrading of housing and infrastructure was undertaken utilizing a direct construction approach by government forces wherever possible. This allowed for maximization of employment and training potential vis-a-vis construction jobs and use of small northern contracting businesses.

By 1976 a fairly significant number of northerners had embarked on contracting enterprises and many others had learned initial skills on DNS projects and were moving in that direction. In reviewing progress to that point it was apparent that much of the contracting was still being done by southern companies and that as more and more northern companies were formed, a more formalized and structured approach was necessary in order to ensure that maximum benefits from all capital infrastructure programs occurred to northern contractors supported financially and technically by Department economic development programs.

At approximately this same time many northern contractors formed an association to assist in lobbying the Department in regard to their concerns, a major one being work opportunities.

To mitigate these circumstances the Department undertook a review of its operations and in 1977, and for the first time, a Northern Contractors Policy was formally promulgated and issued . The major components of this policy were as follows. See Appendix A for complete policy.

1. A northern contractor shall be defined as a business activity organized as a sole proprietor, partnership, cooperative or corporation:
   (a) which is eligible for assistance under The Northern Economic Development Act;
   (b) whose owners permanently reside in the NAD and have resided in the NAD for a minimum period of two continuous years immediately prior to receiving any benefits under this policy.

2. Possibilities for use of northern contractors within the Northern Administration District shall be explored prior to the commencement of every project.

3. The Department of Northern Saskatchewan shall identify opportunities for northern contractors and also inform them through newsletters.

4. The Department will follow a policy of incorporating available local materials in design.

5. Extension of time frames on projects so that a steady volume of work will be available in northern communities.

6. Award of work directly to northern contractors on a compensatory rate basis.

7. Northern contractors may be awarded contracts where they are not the lowest bidders as well as invitational bids may be solicited from northern contractors where the total value of a bid is less than $30,000.

8. A position would be converted to one of sufficient expertise to provide management support to contractors in bid development, scheduling, businesses practices, etc.

This policy was continued until 1980 and met with reasonable success as 30 percent of departmental contracts were awarded to northern contractors in 1978-79, 33 percent in 1979-80 and 55 percent in 1980-81. In addition to the foregoing the Northern Contractors Association was provided with certain grants to assist them in providing a coordinating and information assistance to their members.

In ensuing years, discussions continued with the Association and as a result a revised Northern Contractors Policy was issued in 1980 (See Appendix B) incorporating a number of significant improvements and benefits for northern contractors. These were:

1. Distribution of a newsletter on a quarterly basis by the Department identifying opportunities and providing information.

2. Circulation of all tendered contracts to the Northern Contractors Association at the time of tendering.

3. Provisions of loans up to a maximum of $250,000 to northern contractors for working and long term capital for equipment and assets.

4. Processing of invoices on a bi-monthly basis for contractors facing cash flow problems and consideration of advance payments where deemed necessary.

5. Waiving on bonding on contracts which are small or low rate and provision of management support and liaison with Saskatchewan Government Insurance on bonding assistance.

6. Inclusion of a local labour clause in all Departmental contracts and also a local goods and services clause.

7. Award of contracts based on invited bids from northern contractors up to a work value of $200,000. Award of contracts on a compensatory or negotiated basis up to a value of $200,000.

8. Organization of projects on a construction management or fragmentation basis.

9. Provision of 50% of Departmental roads and airport construction to northern contractors with related phase out of DNS equipment.

10. Increases in northern hourly equipment rental rates to reflect the geographic and economic realities of Northern Saskatchewan.

11. Improved rental conditions relating to mobilization costs.

With the increased benefits it becomes necessary to tighten up the definition of a northern contractor in terms of eligibility for these preferences and the definition was changed with the updated policy to include only those contractors defined as a business activity organized as a sole proprietor, partnership, cooperative or corporation which is eligible for assistance under the Northern Economic Development Act. The regulation under this Act requires an applicant to have lived fifteen years or half his life time in the NAD. The Department also made a ruling that regarding joint ventures 51% ownership by northerners made a company eligible as a northern contractor.

As a further step in the ongoing process to assist northern businessmen

and increase their involvement in the northern economy the DNS has recently received approval to sell up to four motor scrapers in its present fleet to genuine northern contractors. It is expected that this would provide northern contractors, planning to establish business in the heavy equipment sector, an opportunity to purchase reliable used equipment at an affordable price and thereby prevent them from being exploited by private equipment dealers. Such a policy would also denote the continuation of the policy of reduction in Government owned equipment, in turn encouraging the northern private sector to move in to fill the gap. The first such proposal award has recently been finalized.

In addition the Department is currently examining methods to assist northern contractors in the critical area of capital needs. These methods are by providing working capital loan guarantees and joint financing with conventional financing institutions which are able to handle floating lines of credit. Also serious consideration is being given to interim financing assistance of northern contractors wishing to access mining and DNS contracts.

Regarding term capital the Department is taking an innovative approach vis-a-vis contractors, recognizing the existing loan limits and the high capitalization required by some contractors. It is also promoting joint financing with conventional lending institutions.

The Department is also providing funding to the Northern Contractors Association. The latest arrangement between the DNS and the NCA enables the association to maintain an office which is located in La Ronge as well as an executive director through a 3:1 matching grant.

The DNS also assists northern contractors and businesses by negotiating lease agreements with mining companies, such as the agreement reached with AMOK Ltd. at the Cluff Lake site and current negotiations with Key Lake Mining Corporation. Although the exact term of the lease

agreements may vary, the DNS attempts to get a commitment from the mining companies to use northern businesses and labour and to establish procedures similar to those used in government to provide the maximum opportunity to northerners. In essence then, the lease terms reflect the DNS northern contracting policy.

Notwithstanding the above welcome strides that have been made in this area, northern contractors still face an uphill task to avail themselves of the opportunities emerging in the north. A major shortcoming is the inability of northern contractors to organize themselves and to have access to the larger projects or contracts. In a nutshell, the 1981 situation of northern contractors vis-a-vis the Department could be stated as follows:

1. Northern contractors continue to have major difficulties in organizing themselves due to the large distances, costs of meetings and maintenance of an Association office.

2. A number of contractors are now undertaking different types of work.

3. Some of them are getting bigger and have developed the capability to bid for larger and more diversified projects in both the public and private sectors.

4. Although northern contracting capability is improving, the sector still remains weak and this factor is often reflected in unrealistic bid prices quoted by northerners excluding them for consideration.

Although the higher costs associated with beginning, small contractors operating in Northern Saskatchewan had been recognized in an informal manner, a more formal arrangement was felt desirable. Until recently, contract award to other then the lowest bidder was handled on a case by case basis. A general statement of intent is contained in the

"Northern Contractors Policy" for award preference for northern firms, but it has been applied only rarely.

Proceeding in this manner, however, was not without its difficulties. With no clear guidelines or policy an inconsistent, hit-and-miss approach could soon develop. Also, the rules of the game should be clear to all, before tenders are called. In order to correct this problem, in June, 1981, the government approved a formal preference policy for northern contractors by allowing for award to northern contractors where they are within 10% of the lowest bid. The policy will be in effect for three years and will apply to contracts up to 500,000 in value. After that, northern contractors should be sufficiently established to no longer need this kind of preference.

Before this decision was made, however, several options were considered. To have maintained the status quo would only have continued the current unsatisfactory situation where some genuine northern contractors are denied contracts because they are not the lowest bidders. Since this situation would have tended to contradict the government's own promises of more resource benefits to northerners, it was rejected.

Variations were also considered. The preference margin could have been reduced from 10% to 5% coupled with increasing the maximum applicable contract value to $1 million. This option, too, was rejected as being ineffective. The 5% margin would have benefitted very few northern firms while the $1 million limit would have assisted firms not genuinely in need.

Another option that was considered and perhaps not altogether abandoned is a series of measures designed to achieve the same economic development results but which takes quite a different approach. The essence of this option was to provide a greater range of assistance to northern contractors than that currently offered in order to affect their higher start-up and learning costs. Specifically, these measures are enumerated

below. Unfortunately, most of the really good ideas in this area were fraught with problems, as follows:

1. Provide interim working capital financing from the Northern Economic Development Fund. This is against current policy and fraught with risks.

2. Hire more staff to provide advisory assistance to northern contractors. The Department is having an impossible time obtaining additional funding for new programs without cutting others. The end result of this approach is frustrating.

3. Undertake more projects by construction management or fragmentation techniques. This methodology multiples management and supervisory time requirements per project many times over, and the Department does not have the staff resources to fragment more of its projects. In addition a severe shortage of technical supervisory staff in the industry, coupled with inability to compensate out-of scope supervisory personnel at industry standards, make staff recruiting in this area almost impossible.

The formula which was accepted provides for a 10% preference for contracts wi the following conditions applied:

1. The policy would apply to northern firms defined by eligibility for assistance under the Northern Economic Development Act, i.e. 15 years or half a lifetime residency in the NAD and by controlling interest (51%) by northerners in corporations.

2. The contractor/owner(s) must reside and locate the office and physical plant in the NAD.

3. The policy would be in effect for three years only.

4. The policy would apply to contracts for which the low bid falls below $500,000.

These conditions were included in order to ensure that the benefits of the policy accrue to the group in most need, i.e. the incipient northern contractors, operating out of and living in Northern Saskatchewan. This also addresses some of the concerns southern-based contractors has expressed related to perceived advantages for an indefinite period.

The policy is to be implemented by separate orders-in-council whenever a situation arises due to present legislation restrictions.

The cost of this policy is estimated to be a maximum of $50,000 per contract. Had it been implemented in the 1978-1979 fiscal year, the cost of accepting the second lowest bidder in every of the nearly 130 contracts valued at over $10 million, would have been only $450,000. When one takes into consideration that not all second bidders were necessarily northern firms, the cost of this policy is expected to be minimal.

But costs, unfortunately, are not always expressed in dollars and cents. There are political costs as well. As all governments know through experience, adverse reaction cannot be avoided when preference or special status is awarded to any one group or individual, however deserving.

At the present time the Department is also investigating and studying a similar approach to northern manufacturers in terms of preferential treatment for Department of Northern Saskatchewan purchases.

Conclusion

Although only time will tell exactly how successful these new policies will be in meeting the government's economic development objectives in northern Saskatchewan, we are confident that a very positive impact will be felt. Possibilities for the northern contracting scenario three years from now, are many. It is quite possible that a real consolidation of contracting expertise could occur. If this happens,

northern Saskatchewan would be home for a relatively small number of qualified, capable, and efficient contracting firms who would provide jobs and training for northern residents, an economic base for northern communities and much needed local services for the construction industry in northern Saskatchewan.

Likewise nurtured over the development hump, northern firms would have the experience and skills necessary to access work throughout the province and possibly across western Canada as well. Lifting of the preference at that point would then be to the benefit of all. By the same token, the contractor's employees should have acquired the marketable skills which enable the freedom of movement enjoyed by many southern tradesmen, permitting them to actively seek out work on projects across the country.

It is only through the establishment of viable, profitable companies that any meaningful economic development can occur.

****

July 17, 1981

SUBJECT: Contracting Goods and Services to Northerners in the N.A.D. Area	NUMBER: 50.11
SECTION:	PAGE # 1 OF 2
BRANCH Project Management Group	APPROVED BY DEPUTY MINISTER

INTENT: The following procedures and policy shall apply in reference to all Department of Northern Saskatchewan contracts for work, goods or services in the Northern Administration District.

DEFINITION OF A NORTHERN CONTRACTOR: A Northern Contractor shall be defined as a business activity organized as a sole proprietor, partnership, co-operative or corporation

(a) which is eligible for assistance under the Northern Economic Development Act.

(b) whose owners permanently reside in the Northern Administration District and have resided in the N.A.D. for a minimum period of two continuous years immediately prior to receiving any benefit under this policy.

POLICY AND PROCEDURES:

1) The possibilities for use of northern contractors within the Northern Administration District shall be explored prior to the commencement of every project for which the equipment and services are required within Project Management and other Branches. Departmental staff shall take time to consider and utilize the northern contractor option.

2) Project Management and other Branches shall prepare detailed plans of delivery schedules for each project, identifying opportunities for northern contractors and providing public notification or notification through construction associations or similar agencies.

3) Time frames on projects may be extended so that a steady volume of work will be available in northern communities for northern contractors.

4) Northern contractors may be awarded contracts where they are not the low bidder, after due consideration of all aspects, and approval of appropriate Department officials. In particular, where a project or portion thereof is within the scope of northern contractors and bidders are available and interested in the work, the total value of which is less than

$30,000, bids may be invited from a number of firms belonging to the Northern Contractors Association or from other northern contractors. Contracts may also be arranged within the limit noted above at standard Departmental time or work measurement rates. Recommendations for contract awards to other than Northern Contractors as defined above, and within the context of the limits of this section, shall be furthered to the Executive Director of Project Management for decision approval. Records shall be maintained on all contract awards within the limits of this section and this information shall be available to the Northern Contractors Association and other contractors upon request.

5) All contracts tendered in the Northern Administration District by Department of Northern Saskatchewan must be circulated in respect of the scope to the Northern Contractors Association.

6) The Department will follow a policy that all designs should:

   (a) incorporate local materials wherever available.

   (b) utilize designs and materials that are labour intensive and aimed at skills possessed by northerners.

7) Project Management will follow and maintain a system of recruitment and training of northerners in or near their own communities. Employee development will be aimed at persons who can move eventually into the contracting business.

8) The Economic Development Branch of the Department of Northern Saskatchewan will convert a position to one of sufficient expertise to enable it to provide management support to contractors in the form of developing bids, scheduling and generally advise a successful contracting business.

Notwithstanding the foregoing, the Department of Northern Saskatchewan will provide certain services which are (a) essential, and (b) capital intensive, and as a result are required to be delivered by government now and in the foreseeable future. These are: (a) construction of road grades, (b) road maintenance and repairs, (c) road equipment overhaul and repair. Opportunities for northern contractors in the areas noted above will be largely on an overload basis. The Department of Northern Saskatchewan will phase out its own equipment operations in all other areas of construction as independent northern contractors become available to do the work.

Northern Saskatchewan

APPENDIX B

Policy and Procedures Form

Subject: CONTRACTING OF GOODS AND SERVICES TO NORTHERNERS IN THE N.A.D. AREA	Number: 50-11
Section: PROJECT MANAGEMENT SECTOR	Page # 1 of 9
Branch:	Approved by Deputy Minister

INTENT: The following procedures and policy shall apply in reference to all Department of Northern Saskatchewan contracts for work, goods or services in the Northern Administration District.

DEFINITION OF A NORTHERN CONTRACTOR: A "Northern Contractor" shall be defined as a business activity organized as a sole proprietor, partnership, co-operative or corporation which is eligible for assistance under the Northern Economic Development Act.

POLICY AND PROCEDURES:

1. The possibilities for use of northern contractors within the Northern Administration District shall be explored prior to the commencement of every project for which equipment and services are required within Project Management and other Branches. Departmental staff shall take time to consider and utilize the northern contractor option.

2. The Department of Northern Saskatchewan shall prepare detailed plans for delivery schedules for each project, identifying opportunities for northern contractors and providing public notification or notification through construction associations or similar agencies. A newsletter identifying opportunities and providing information will be published and distributed by the Department on a quarterly basis

3. All contracts tendered in the Northern Administration District by the Department of Norther Saskatchewan shall be circulated in respect of the scope to the Northern Contractors Associati

4. The Department will follow a policy that all designs should:

   (a) incorporate local materials wherever available.

Effective Date: Revised July/80

Issued Date: Nov. 3/80

ADM 13 - 8/79

(b) utilize designs and materials that are labour intensive and aimed at skills possessed by northerners.

5. Bridge Financing and Long-Term Loan Capital

The Department may lend a contractor up to a maximum of $250,000 from the Economic Development Loan Fund of which all or part could be used as working and long-term capital for equipment and fixed assets. Th loans are subject to the ability to qualify as well as to meet the required guarantee requirements. Potential applicants should provide a minimum lead time of one month from application to expected approval date.

6. Short-Term Financing

Since some northern contractors face cash flow problems, the Department will be prepared to process invoices on a bi-monthly basis for those who have demonstrated the need for such an arrangement.

7. Bonding

The Department believes that if contractors are serious and persistent, most of them ca get bonded without special consideration from the Department.

The Department will work more vigorously to provide greater management support to northern contractors and will act as a liaison between the SGI and the contractors.

The Department will evaluate the need for bonding on each contract and may elect to waive this requirement on smaller contracts or where the risk factor is low.

The Department will consider implementing advance payment on specific northern contra where it is deemed to be necessary for the successful completion of the work by the northern contractors available. This can b accomplished by placing an appropriate clau in the contract documents or issuing a chan order. As the Mechanics Lien Act requires Department to hold back 15% against all pay ments for which work was done, for the purp of protection against Mechanic's Lien, the aforementioned procedure involves considera risk on the part of the Department and will be used in very special circumstances.

8. Northern Business and Labour Clauses

The Department will continue to include its Local Labour Clause in all contracts tendered which would give preference to northern labour. Specifically, the Department would insist that:

(a) The contractor agrees to co-operate to ensure that the greatest number of northerners are employed in work sub-contracted out;

(b) agrees to work towards a goal of achieving at least 50 percent northerners in the total labour complement; and

(c) work to ensure that to the extent possible northern residents shall be distributed throughout the widest possible range of job classifications needed.

In addition, the Department will add a local goods and services clause which reads as follows:

"The contractor shall purchase goods and services from business located in the N.A.D. wherever possible."

Compliance of both the labour and local goods and services clauses will be monitored by the Manpower Secretariat on a regular basis.

9. Lease Purchase Arrangement for Equipment

The Department prefers that contractors lease equipment direct from leasing companies rather than the Department purchasing the equipment and then providing it to the contractors. Once the operator has proved that he is reliable and has a contract from DNS or other

companies, a loan could be provided to purchase the equipment. The Department will favor northern owner-operators wherever available with respect to equipment rentals.

10. Northern contractors may be awarded contracts where they are not the low bidder after due consideration of all aspects and approval of appropriate Department officials. In particular, where a project or portion thereof is within the scope of northern contractors, and bidders are available and interest in the work, the total value of which is less than $200,000, bids may be invited from a number of northern contractors.

Contracts may also be arranged within the limit noted above at standard Department time or work measurement rates or by negotiation. Recommendations for contract awards to other than Northern Contractors as defined above, and within the context of the limits of this section, shall be furthered to the Assistant Deputy Minister of Project Management Sector for decision approval. Records shall be maintained on all contract awards within the limits of this section and this information shall be available to the Northern Contractor Association and other contractors upon reques

11. Tendering and Management

The Department is prepared to assist in the following areas:

(a) Organize seminars (study sessions) with paticipation from the Northern Contrac Association, Project Management, Economi Development and other resource people from the private sector to instruct the northern contractors on contracts, tende ing, bidding, mechanic's liens, and othe matters.

(b) Wherever possible the Department will organize its larger projects on a constr ion management basis providing managemen supervision and camp infrastructure, and incorporating a number of northern contr ors; northern and southern contractors; northern contractors and Department equipment.

(c) Setting aside certain projects on an invitational basis to northern contractors, including stipulated sum and long-term (one year) equipment rentals. The extent of this procedure will depend on available northern contractor capacity and the Department's annual work program. The Department will want to ensure that northern contractors are employing substantially northerners on projects specifically reserved for them, and rigid conditions and controls in this regard will be placed in contracts. This will allow maximum benefit regarding northern employment and will enhance the Department's northern employment objectives.

12. Production Rates

The Department intends to continue to carry out as much as possible of its equipment rental work on a production rate basis. The Department will establish realistic production rates above the Highways Department standards where unusual terrain or winter road conditions indicate a need for adjustment.

13. Use of DNS Equipment on Construction Projects

The Department intends to maintain a continuing presence in maintenance and a small presence in critical construction areas. This is in order to allow for flexibility for year to year variations in program, emergencies, work in isolated areas, forestry protection program, and to provide an option where contractors bids are too high. During the last several years, it has gone completely out of gravel trucks for construction and this will continue with elimination of skidders and a reduction in the

Department's fleet of dozers and loaders. We will also move over the next two to three years for a 50% reduction of government equipment in the road building area at a pace which allows northern contractors to pick up the difference.

14. Equipment Rates

Considerable research has been carried out regarding the updating of the zones and rates, as follows:

The first step involved re-definition of the zone boundaries to reflect the current economic situation in the North. Three new zones are proposed, as shown on the attached map, using the northern factor in current use by the Department's Municipal Services Branch as the base economic indicator.

A review undertaken on the make-up of the equipment rental rate structure established annually by the Department of Highways and also involving the Department's own cost records regarding our own rate structure, has resulted in the following information:

(a) Capital Cost

The only consideration here would be freight, and as the Regina-La Ronge cost would amount to only .06 per hour, no additional allowance will be made.

(b) Repair and Overhaul

Department of Highways rate is based on 1:1 ratio against depreciation.

Department of Highways own equipment experience is 1:1 to 1:6 ratio.

DNS own equipment experience in the north is 1:5 to 2:3 ratio.

On this basis it is proposed that this factor be altered as follows:

Zone 1	1:5 ratio
Zone 2	1:75 ratio
Zone 3	2:0 ratio

Northern Saskatchewan

Policy and Procedures Form

Subject: CONTRACTING OF GOODS AND SERVICES TO NORTHERNERS IN THE N.A.D. AREA	Number: 50-11
Section: Project Management Sector	Page # 7 of 9
Branch:	Approved by Deputy Minister

Depending on the specific type of equipment, this results in the following mark-up over base rate:

Zone 1	13-16%
Zone 2	19-24%
Zone 3	25-32%

(c) Operation

Fuel cost allowance in the equipment rental rate is @ 0.65/gal. A survey of a number of northern communities indicates that diesel fuel costs are substantially unchanged for Zone 1, are increased approximately 40% in Zone 3 communities and about 20% in Zone 2 communities. The impact on the base equipment rate would be as follows:

Zone 1	0
Zone 2	2 - 3%
Zone 3	5%

(d) Administration and Profit

An allowance of 10% is included in the base rate and there was no adequate justification for alteration.

In consideration of the above, therefore, the following results:

Factors	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Capital	0	0	0
R & O	13 - 16	19 - 24	25 - 3
Operation	0	2 - 3	5
Profit & Overhead	0	0	0
Total	13 - 16	21 - 27	30 - 3

Effective Date: Revised July/80

Issued Date: Nov. 3/80

On this basis the following zone surcharges are established:

Zone 1 - 15%
Zone 2 - 25%
Zone 3 - 35%

15. Operator Wage Allowance

In order to allow for increased cost of recruiting and retaining operators in northern areas, the current system will be altered implementing the following:

Base Rate
+ 56.5% Markup

The wage allowance then would be the base DNS (SGEA) rate plus 56.5% markup.

16. Board Loss

Research on this matter shows that the Department of Highways allows a charge per machine hour for board loss in situations where the contractor is doing extra work under a contract and must carry the burden of a camp operation. The payment is in recognition of camp overhead costs being incurred by the contractor which are not covered in the force account rate.

The Department does not encounter this situation and therefore cannot recommend payment of board loss which is in effect non-existent. The Department does charge contractors staying in DNS camps for board and room however, and this cost must be absorbed by contractors from their profit. In order to recognize this cost, contractors will be provided with free board and room where it is necessary that contractors stay in camp.

17. Other Rental Conditions

The Department will adopt the following amended rental conditions with respect to equipment contracts:

Northern Saskatchewan

Policy and Procedures Form

Subject: CONTRACTING OF GOODS AND SERVICES TO NORTHERNERS IN THE N.A.D. AREA	Number: 50-11
Section: Project Management Sector	Page # 9 of 9
Branch:	Approved by Deputy Minister

(1) The Department will supply consumables such as blades, blade bolts and ripper tips where applicable under the terms of the contract.

(2) The Department will supply fuel at cost where rented equipment is working in an isolated type location where a camp has been established, in order to avoid costly duplication on the part of the contractors.

(3) Mobilization allowances will be as follows:

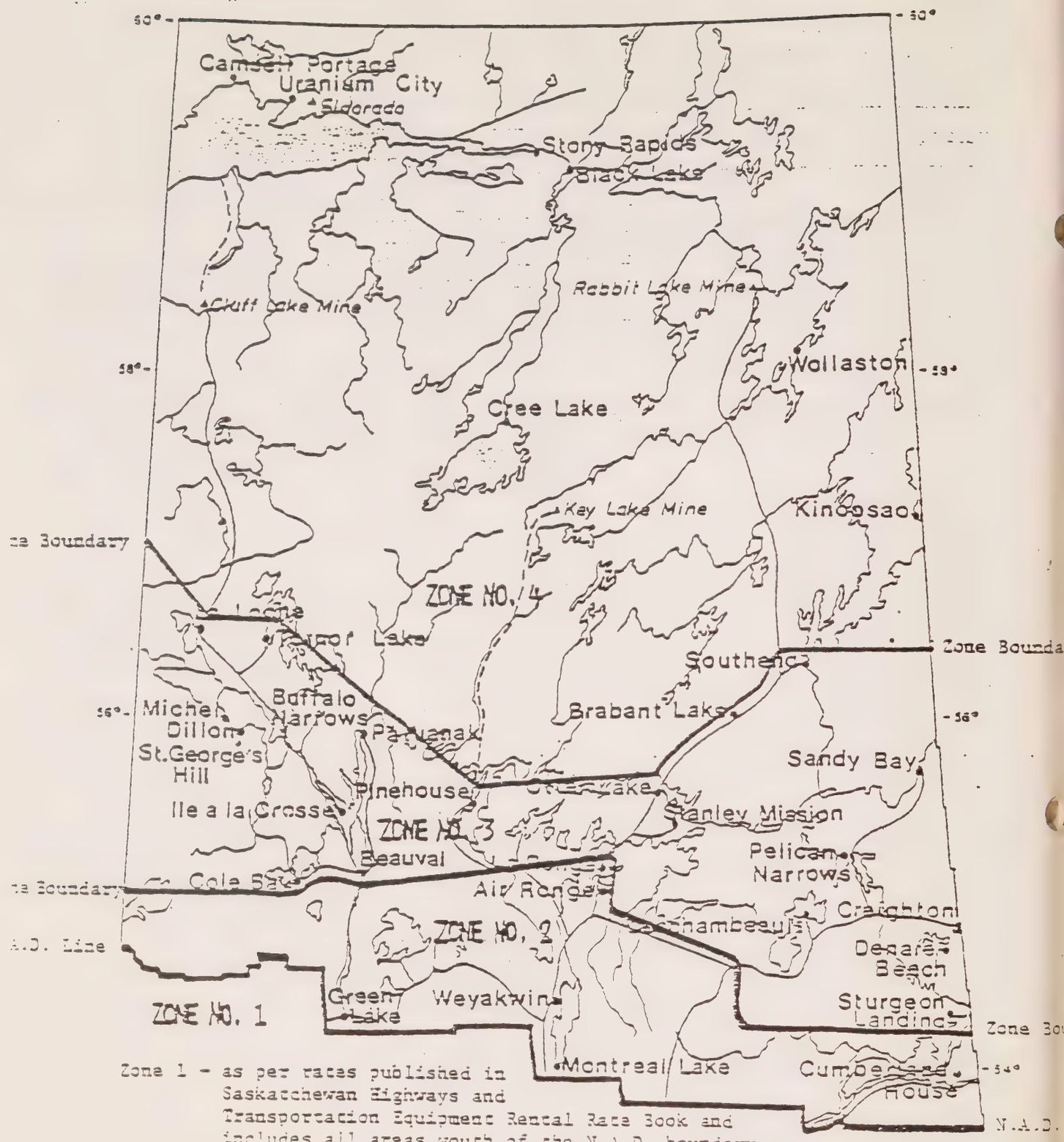
Job Duration
- 30 hours or less - allowance of full operator and half equipment rate in moving to and from the job site.
- 31 to 200 hours - allowance of full operator and half equipment rate in moving to and from the job site.
- 201 hours plus - allowance as per Highways' rental rate book (full operator plu half equipment rate - one way only).

Allowances are payable upon completion of job.

Effective Date: Revised July/80

Issued Date: Nov. 3/80

Northern Administration District - Zone Boundaries as Applied to Private Equipment Rental Rates



Zone 1 - as per rates published in Saskatchewan Highways and Transportation Equipment Rental Rate Book and includes all areas south of the N.A.D. boundary.
Zone 2 - 15% increase over zone 1 equipment rental rates.
Zone 3 - 25% increase over zone 1 equipment rental rates.
Zone 4 - 35% increase over zone 1 equipment rental rates.

For purposes of interpretation, zone boundaries near communities or adjacent to roads or junctions shall be deemed to be 8 kilometers north or south of the community, road or junction indicated.

Prepared by Equipment Branch

DOCUMENT: 860-91/005

QUATRIEME CONFERENCE INTERPROVINCIALE ANNUELLE
DES
MINISTRES RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT DU NORD

Les politiques favorisant les entrepreneurs du Nord dans le cadre du développement du Nord de la Saskatchewan

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
Du 15 au 17 septembre 1981

Les politiques favorisant les entrepreneurs du Nord
dans le cadre du développement du Nord
de la Saskatchewan

En 1972, le gouvernement de la Saskatchewan a créé le ministère des Affaires du Nord de la Saskatchewan (MANS), organisme unique responsable de la prestation de tous les services gouvernementaux dans le district administratif du Nord. Pendant des décennies, la région avait généralement été laissée à l'écart au chapitre des programmes gouvernementaux, et la création du nouveau ministère visait à établir un organisme unique doté de la compétence et des pouvoirs directs de coordonner le programme nécessaire et quelque peu massif d'amélioration socio-économique et infrastructurelle et ce, en peu de temps et avec le moins de répercussions néfastes possible sur le mode de vie de la région.

En ce qui a trait au développement économique et à l'emploi, on a eu recours à deux importantes techniques. Premièrement, un service consultatif et une caisse de prêt visant à favoriser le développement économique ont été mis sur pied afin d'aider les habitants du Nord à élaborer des propositions pour les petites entreprises et pour la création d'entreprises de ce genre. En second lieu, un important programme de rénovation des logements et d'amélioration de l'infrastructure a été amorcé, programme dans le cadre duquel c'étaient les forces gouvernementales qui se chargeaient directement, dans la mesure du possible, de la construction. Cela permettait de maximiser le potentiel en matière d'emploi et de formation en ce qui a trait aux emplois dans le secteur de la construction et au recours aux petites entreprises du Nord.

En 1976, un nombre relativement important d'habitants du Nord oeuvraient au sein d'entreprises liées par contrat et un grand nombre d'autres personnes ayant appris des notions de base dans le cadre de projets du MANS s'orientaient dans la même voie. L'étude des progrès réalisés jusque-là a alors permis de constater que la plus

grande partie des contrats étaient encore accordés à des entreprises du Sud et qu'au fur et à mesure que de nouvelles sociétés nordiques étaient constituées, il était nécessaire de concevoir une formule structurée et plus officielle afin de veiller à ce que les entrepreneurs du Nord appuyés financièrement et techniquement par des programmes de développement économique du Ministère bénéficient au maximum de tous les programmes d'immobilisations touchant l'infrastructure. À peu près au même moment, plusieurs entrepreneurs du Nord ont formé une association en vue de faire des pressions auprès du Ministère en fonction de leurs préoccupations, plus particulièrement au sujet des perspectives d'emploi.

Afin d'améliorer la situation, le Ministère effectua une révision de ses activités et en 1977, pour la première fois, était officiellement promulguée une politique relative aux entrepreneurs du Nord. Les principaux éléments de cette politique sont exposés ci-dessous. La politique intégrale figure à l'annexe A.

1. Par "entrepreneur du Nord", on désigne une activité commerciale organisée sous la direction d'un propriétaire unique, ou sous forme d'association, de coopérative ou de corporation:
   a) qui est admissible à l'aide accordée en vertu de la Loi sur le développement économique du Nord (Northern Economic Development Act);
   b) dont les propriétaires résident en permanence dans le district administratif du Nord et y ont résidé de façon continue pendant une période minimale de deux ans immédiatement avant de tirer le moindre avantage en vertu de cette directive.

2. Avant le début de chaque projet, il importe d'envisager la possibilité d'avoir recours à des entrepreneurs du Nord au sein du district administratif du Nord.

3. Le ministère des Affaires du Nord de la Saskatchewan dégage les possibilités qui s'offrent aux entrepreneurs du Nord et les en informe par des bulletins d'information.

4. Le Ministère aura comme politique d'incorporer les matériaux locaux disponibles lors de la conception.

5. L'échéancier des projets sera étendu de façon à assurer un volume de travail régulier dans les collectivités du Nord.

6. Les entrepreneurs du Nord seront rémunérés directement en fonction d'un taux compensatoire.

7. Il est possible d'accorder des contrats à des entrepreneurs du Nord même s'ils n'ont pas fait la soumission la plus basse et on peut également inviter des entrepreneurs du Nord à présenter des soumissions lorsque la valeur totale d'un appel d'offres est inférieure à 30 000 dollars.

8. On veillera à en arriver à une spécialisation suffisante pour fournir un appui administratif aux entrepreneurs en matière de soumissions d'offres, de programmation, de pratiques commerciales, etc.

La politique a été en vigueur jusqu'en 1980 et elle a connu un succès raisonnable, puisque les contrats ministériels accordés à des entrepreneurs du Nord représentaient 30% de l'ensemble des contrats en 1978-1979, 33% en 1979-1980 et 55% en 1980-1981. Outre ce qui précède, l'Association des entrepreneurs du Nord a reçu certaines subventions afin d'être mieux en mesure d'assister ses membres au chapitre de la coordination et de l'information.

Par la suite, les discussions se sont poursuivies avec l'Association et il en a découlé une politique révisée relative aux entrepreneurs du Nord qui a été émise en 1980 (voir l'annexe B) et qui comporte un certain nombre d'avantages et d'améliorations d'importance pour les entrepreneurs du Nord, soit:

1. La distribution par le Ministère d'un bulletin d'information trimestriel visant à dégager les diverses possibilités offertes.

2. La distribution à l'Association des entrepreneurs du Nord de tous les contrats soumis à un appel d'offres, au moment de l'appel.

3. L'octroi aux entrepreneurs du Nord de subventions, jusqu'à concurrence de 250 000 dollars, pour les capitaux d'exploitation et à long terme au titre du matériel et des avoirs.

4. Le traitement des factures à tous les deux mois pour les entrepreneurs qui connaissent des problèmes d'autofinancement, et la possibilité de paiements anticipés si on le juge nécessaire.

5. L'abandon du cautionnement dans le cas de contrats de peu d'importance ou à faible taux, et la prestation de services de soutien administratif et de liaison avec le programme d'assurance gouvernementale de la Saskatchewan en ce qui a trait à l'aide relative au cautionnement.

6. L'inclusion dans tous les contrats ministériels d'une clause sur la main-d'oeuvre locale ainsi que d'une clause sur les biens et services locaux.

7. L'octroi de contrats faisant suite à des offres invitant les entrepreneurs du Nord à soumissionner, jusqu'à une valeur de 200 000 dollars. L'octroi de contrats en fonction d'une formule d'indemnisation ou de négociation jusqu'à concurrence de 200 000 dollars.

8. L'organisation de projets en fonction de l'administration ou de la fragmentation des activités de construction.

9. L'octroi aux entrepreneurs du Nord de 50% des travaux ministériels de construction de routes et d'aéroports, avec retrait graduel du matériel du MANS.

10. L'augmentation des taux horaires de location du matériel dans

le Nord, compte tenu des réalités économiques et géographiques du Nord de la Saskatchewan.

11. L'amélioration des conditions de location relatives aux coûts de mobilisation.

Avec l'augmentation des avantages, il est nécessaire de resserrer la définition d'un entrepreneur du Nord en ce qui a trait à l'admissibilité à ces mesures préférentielles, et la nouvelle version de la politique renferme une définition révisée qui n'inclut que les entrepreneurs qui représentent une activité commerciale organisée sous la direction d'un propriétaire unique ou sous la forme d'association, de coopérative ou de corporation qui est admissible à l'aide accordée en vertu de la Loi sur le développement économique du Nord. En vertu de la réglementation découlant de cette loi, un demandeur doit avoir vécu 15 ans ou la moitié de sa vie dans le DAN. Le Ministère a également stipulé que dans le cas des entreprises à risques communs, une société est admissible à titre d'entrepreneur du Nord si 51% de ses intérêts appartiennent à des habitants du nord.

Dans le droit fil du processus permanent visant à aider les hommes d'affaires du Nord et à accroître leur participation à l'économie de la région, le MANS a récemment été autorisé à vendre à d'authentiques entrepreneurs du Nord jusqu'à quatre de ses pistons racleurs à moteur autotracteur. On veut ainsi donner aux entrepreneurs du Nord qui prévoient se lancer en affaires dans le secteur du matériel lourd la possibilité d'acheter du matériel usagé de bonne qualité à un prix abordable en évitant ainsi de se faire exploiter par des vendeurs d'équipement du secteur privé. Pareille politique donne également suite à celle visant à réduire le matériel appartenant au gouvernement, ce qui encourage le secteur privé du Nord à prendre la relève. On a récemment mis la dernière main à la première proposition de ce genre.

Par ailleurs, le Ministère est actuellement en train d'étudier des méthodes en vue d'aider les entrepreneurs du Nord dans le domaine

critique des besoins en capitaux. Ces méthodes consistent à fournir des garanties de prêts de capitaux d'exploitation ainsi qu'un financement conjoint avec des établissements financiers classiques qui sont capables d'accepter des limites de crédit flottantes. On porte également une attention particulière à l'octroi d'une aide financière provisoire aux entrepreneurs du Nord qui désirent obtenir des contrats d'exploitation minière et du MANS.

En ce qui a trait aux capitaux à terme, le Ministère adopte une attitude innovatrice à l'égard des entrepreneurs, en reconnaissant les limites d'emprunt existantes et le fort volume de capitaux dont ont besoin certains entrepreneurs. Il préconise également un financement conjoint avec des établissements de prêts classiques.

Le Ministère accorde également des crédits à l'Association des entrepreneurs du Nord. La dernière entente entre le MANS et cette association permet à celle-ci de disposer d'un bureau situé à La Ronge ainsi que des services d'un directeur exécutif, grâce à une subvention paritaire de l'ordre de trois pour un.

Le MANS aide également les entreprises et les entrepreneurs du Nord en négociant des baux avec les sociétés minières, comme l'entente conclue avec AMOK Ltée à l'emplacement de Cluff Lake et les négociations en cours avec la société minière de Key Lake.

Même si les conditions exactes des ententes de bail peuvent varier, le MANS tente d'obtenir des sociétés minières l'engagement qu'elles utiliseront des entreprises et de la main-d'oeuvre du Nord et qu'elles suivront un processus semblable à celui utilisé par le gouvernement afin d'offrir le maximum de possibilités aux habitants du Nord. C'est donc dire qu'essentiellement, les conditions du bail respectent la politique du MANS relative à l'octroi de contrats dans le Nord.

Malgré les progrès notables qui ont été réalisés dans ce domaine, les entrepreneurs du Nord doivent toujours faire face à la difficile tâche de tirer avantage des perspectives qu'offre le Nord. L'un des

principaux inconvénients vient de ce que les entrepreneurs du Nord ont du mal à s'organiser et à avoir accès aux projets ou aux contrats d'envergure. En bref, la situation des entrepreneurs du Nord par rapport au Ministère en 1981 pourrait se résumer comme suit:

1. Les entrepreneurs du Nord continuent à se heurter à d'importantes difficultés d'organisation en raison des grandes distances et des coûts au titre des réunions et de l'entretien d'un bureau d'association.

2. Un certain nombre d'entrepreneurs effectuent actuellement différents genres de travaux.

3. Certains d'entre eux ont pris de l'expansion et sont en mesure de soumettre une offre pour des projets de plus grande importance et plus diversifiés dans les secteurs tant public que privé.

4. Même si les entrepreneurs du Nord sont maintenant mieux en mesure de soumettre des offres, ce secteur n'en demeure pas moins faible et cet élément se reflète souvent dans les prix irréalistes que fixent les entrepreneurs du Nord dans des appels d'offres, ce qui les exclut automatiquement.

Même si les coûts plus élevés qui vont de pair avec de petites entreprises débutantes oeuvrant dans le Nord de la Saskatchewan étaient reconnus de façon non officielle, il semblait souhaitable d'en arriver à une entente plus officielle. Jusqu'à récemment, l'octroi d'un contrat à un entrepreneur autre que celui qui avait fait la soumission la plus basse était étudié cas par cas. Une déclaration générale d'intention figure dans la "politique relative aux entrepreneurs du Nord" en ce qui a trait au traitement préférentiel des entreprises du Nord, mais elle n'a été appliquée que rarement.

Le fait de procéder de cette manière comporte toutefois certaines difficultés. En l'absence de politique ou de directives claires, la formule pouvait bientôt se teinter d'incohérence et de hasard.

De même, les règles du jeu doivent être connues clairement de tous avant même que les appels d'offres ne soient rendus publics. Afin de corriger ce problème, le gouvernement a, en juin 1981, approuvé officiellement une politique préférentielle pour les entrepreneurs du Nord qui permet d'octroyer un contrat à des entrepreneurs du Nord lorsque leurs soumissions dépassent de moins de 10% l'offre la plus basse. Cette politique sera en vigueur pendant trois ans et vaudra pour les contrats d'une valeur inférieure à 500 000 dollars. Après cette période, les entrepreneurs du Nord devraient être suffisamment bien établis pour ne plus avoir besoin d'un traitement préférentiel.

Avant qu'on en arrive à cette décision, on a toutefois envisagé plusieurs solutions possibles. S'en être tenu au statu quo n'aurait servi qu'à perpétuer la situation insatisfaisante actuelle dans laquelle d'authentiques entrepreneurs du Nord se voient refuser des contrats parce que leur soumission n'est pas la plus basse. Comme cette solution aurait vraisemblablement contredit les propres promesses du gouvernement visant à accorder aux habitants du Nord une plus grande part des avantages tirés des ressources, elle a été rejetée.

La possibilité d'adopter certaines variantes de cette formule a également été envisagée. Ainsi, on aurait pu réduire de 10 à 5% la marge préférentielle tout en portant à un million de dollars le maximum applicable à la valeur du contrat. Cette option a également été rejetée car elle aurait été inefficace. En effet, la marge de 5% n'aurait avantagé qu'un nombre infime d'entreprises du Nord tandis que la limite d'un million de dollars aurait favorisé des entreprises n'ayant pas vraiment besoin d'aide.

Une autre formule qui a été envisagée et qui n'est peut-être pas entièrement abandonnée consiste en une série de mesures visant à atteindre les mêmes résultats au chapitre du développement économique mais en prenant des moyens quelque peu différents. Cette option visait principalement à offrir aux entrepreneurs du Nord une plus vaste gamme d'aide que celle actuellement offerte afin

qu'ils puissent assumer leurs coûts de départ et d'apprentissage. Ces mesures sont expliquées plus en détail ci-dessous. Malheureusement, la plupart des très bonnes idées avancées dans ce domaine posaient de nombreux problèmes:

1. Offrir des crédits provisoires au titre du capital d'exploitation par l'intermédiaire de la Caisse de développement économique du Nord. Cette mesure va à l'encontre de la politique actuelle et comporte de nombreux risques.

2. Embaucher davantage de personnel afin d'offrir une aide de consultation aux entrepreneurs du Nord. Comme le Ministère a toutes les peines du monde à obtenir des crédits additionnels pour de nouveaux programmes sans devoir apporter des réductions à d'autres, cette option débouche sur des résultats frustrants.

3. Entreprendre un plus grand nombre de projets grâce à des techniques de gestion ou de fragmentation de la construction. Cette méthode multiplie de beaucoup les exigences relatives au temps de supervision et d'administration requis par chaque projet et le Ministère n'a pas les ressources en dotation nécessaires pour fragmenter davantage ses projets. Par ailleurs, une sérieuse pénurie de personnel de surveillance technique dans l'industrie, assortie d'une incapacité d'indemniser le personnel de supervision supplémentaire selon les normes de l'industrie, rend presque impossible le recrutement du personnel dans ce domaine.

La formule qui a été acceptée prévoit une marge préférentielle de 10% pour les divers contrats, sous réserve du respect des conditions suivantes:

1. La politique en question vaudrait pour les entreprises du Nord qui répondent aux normes d'admissibilité prévues dans la Loi sur le développement économique du Nord, c'est-à-dire, que le bénéficiaire ait résidé 15 ans ou la moitié de sa vie dans le DAN et que 51% des intérêts de la corporation concernée appartiennent à des habitants du Nord.

2. L'entrepreneur-propriétaire doit résider dans le DAN, où doivent également être situés le bureau et les installation matérielles du projet proprement dit.

3. La politique ne serait en vigueur que pendant trois ans.

4. La politique vaudrait pour les contrats pour lesquels la faible soumission est inférieure à 500 000 dollars.

Ces conditions ont été imposées afin de veiller à ce que les avantages de la politique reviennent au groupe qui en a le plus besoin, c'est-à-dire aux entrepreneurs du Nord débutants qui vivent dans le Nord de la Saskatchewan et mènent leurs activités à partir de cette même région. On tient ainsi également compte de certaines des préoccupations exprimées par des entrepreneurs du Sud en ce qui a trait aux avantages perçus dans le cas d'une période indéterminée.

La politique doit être exécutée par voie de décrets du conseil distincts lorsque des problèmes se posent en raison des restrictions législatives actuelles.

On estime à 50 000 dollars par contrat, tout au plus, le coût de cette politique. Si elle avait été en vigueur durant l'année financière 1978-1979, le coût attribuable à l'acceptation de la deuxième soumission la plus basse pour chacun des quelque 130 contrats évalués à plus de 10 millions de dollars n'aurait été que de 450 000 dollars. Compte tenu du fait que les deuxièmes plus bas soumissionnaires n'étaient pas tous nécessairement des entreprises du Nord, le coût de cette politique devrait être minimal.

Malheureusement, les coûts ne s'expriment pas toujours en argent. Il faut également tenir compte des coûts politiques. Comme tous les gouvernements le savent d'expérience, il est impossible d'éviter des réactions négatives face à l'octroi d'un statut préférentiel ou spécial à des groupes ou à des particuliers, aussi méritants soient-ils.

À l'heure actuelle, le Ministère étudie également une formule similaire relativement au traitement préférentiel des manufacturiers du Nord en ce qui a trait aux achats du ministère du Nord de la Saskatchewan.

Conclusion

Bien sûr, seul le temps nous dira avec exactitude dans quelle mesure ces nouvelles politiques auront permis d'atteindre les objectifs de développement économique du gouvernement dans le Nord de la Saskatchewan, mais nous avons bon espoir qu'elles auront des incidences très positives. D'ici trois ans, la situation pourra avoir évolué à bien des égards en matière d'octroi de contrats dans le Nord. Il est fort possible que nous assistions à un réel renforcement des spécialités en matière de contrats. Dans ce cas, le Nord de la Saskatchewan disposerait d'un nombre relativement petit d'entreprises contractantes qualifiées, compétentes et efficaces qui fourniraient emplois et formation aux résidents du Nord, une base économique pour les collectivités du Nord et les services locaux dont a tant besoin l'industrie de la construction dans le Nord de la Saskatchewan.

Ayant ainsi été soutenues à travers une phase difficile, les entreprises du Nord auraient l'expérience et les aptitudes nécessaires pour avoir accès aux travaux réalisés dans la province et, éventuellement, dans tout l'ouest du Canada. À ce moment-là, l'abolition du traitement préférentiel profiterait à toutes les parties en cause. De même, les employés de l'entreprise devraient avoir acquis les précieuses aptitudes qui permettent la liberté de mouvement dont jouissent un grand nombre de commerçants du Sud, ce qui leur permettrait de chercher activement du travail dans des projets réalisés dans diverses régions du pays.

Un développement économique valable ne peut s'effectuer que par l'établissement d'entreprises viables et rentables.

Le 17 juillet 1981

GUIDE DE DIRECTIVES ET DE RÈGLEMENTS ANNEXE A

OBJET: L'octroi de contrats pour l'approvisionnement en biens et en services des habitants du Nord dans la région du DAN.

NUMÉRO: 50.11

SECTION:

PAGE:

DIRECTION: Groupe de gestion des projets

APPROUVÉ PAR LE SOUS-MINISTRE

CHAMP D'APPLICATION: La directive et les règlements suivants s'appliquent à tous les contrats accordés par le ministère du Nord de la Saskatchewan pour la réalisation de travaux, la fourniture de biens et la prestation de services dans le district administratif du Nord.

DÉFINITION D'UN ENTREPRENEUR DU NORD: Par "entrepreneur du Nord", on désigne une activité commerciale organisée sous la direction d'un propriétaire unique ou sous forme d'association, de coopérative ou de corporation

a) qui est admissible à l'aide assurée en vertu de la Loi sur le développement économique du Nord.

b) dont les propriétaires résident en permanence dans le district administratif du Nord et y ont résidé de façon continue pendant une période minimale de deux ans immédiatement avant de tirer le moindre avantage en vertu de la présente directive.

DIRECTIVE ET RÈGLEMENTS:

1) Il importe d'envisager la possibilité d'avoir recours à des entrepreneurs du Nord au sein du district administratif du Nord avant le début de chaque projet qui nécessite du matériel et des services dans le cadre de la Gestion des projets et d'autres directions. Le personnel du Ministère doit prendre le temps d'étudier et d'utiliser le recours aux entrepreneurs du Nord.

2) La direction de la Gestion des projets et d'autres directions préparent des plans détaillés en ce qui a trait à l'horaire d'exécution de chaque projet, en dégageant

DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR: Le 1er novembre 1977

les perspectives qui s'offrent aux entrepreneurs du Nord et en publiant des avis publics ou en avisant les associations de construction ou d'autres organismes similaires.

3) L'échéancier des projets peut être rallongé de façon à assurer aux entrepreneurs du Nord un volume de travail régulier dans les collectivités du Nord.

4) Sous réserve de l'examen approprié de tous les éléments de la question et de l'approbation des fonctionnaires compétents, des contrats peuvent être accordés à des entrepreneurs du Nord même s'ils n'ont pas présenté la soumission la plus basse. Notamment, lorsqu'un projet ou une de ses parties est à la mesure des compétences des entrepreneurs du Nord et que des soumissionnaires sont disponibles et intéressés à faire le travail, dont la valeur totale est inférieure à 30 000 dollars, on peut alors inviter un certain nombre d'entreprises appartenant à l'Association des entrepreneurs du Nord ou d'autres entrepreneurs du Nord à soumettre une offre. Des contrats peuvent également être conclus dans le cadre susmentionné aux taux appliqués normalement par le Ministère en ce qui a trait à l'évaluation du temps ou du travail. Les recommandations visant à accorder des contrats à des personnes autres que des entrepreneurs du Nord tels que définis ci-dessus, et dans le contexte des restrictions du présent article, doivent être soumises au directeur exécutif de la Gestion des projets afin d'obtenir son approbation. Des dossiers sont constitués sur tous les contrats attribués aux termes du présent article et ces renseignements peuvent être communiqués sur demande à l'Association des entrepreneurs du Nord et à d'autres entrepreneurs.

5) Tous les contrats que soumet par appels d'offres le ministère des Affaires du Nord de la Saskatchewan dans le district administratif du Nord doivent être communiqués à l'Association des entrepreneurs du Nord afin de l'informer des compétences requises.

6) Le Ministère suivra la directive selon laquelle tous les projets doivent:

   a) utiliser les matériaux locaux disponibles;

   b) utiliser des plans et des matériaux qui font appel à beaucoup de main-d'oeuvre et qui tiennent compte des aptitudes des habitants du Nord.

7) La direction de la gestion des projets établira et maintiendra un système de recrutement et de formation des habitants du Nord dans leur propre collectivité ou non loin de là. Le perfectionnement des employés visera principalement les personnes capables de se lancer un jour dans des entreprises à contrat.

8) La direction du développement économique du ministère des Affaires du Nord de la Saskatchewan veillera à assurer une spécialisation suffisante lui permettant d'apporter un appui administratif aux entrepreneurs en élaborant des soumissions, en planifiant des échéanciers et en conseillant généralement les entreprises afin de contribuer à leur succès.

Malgré ce qui précède, le ministère des Affaires du Nord de la Saskatchewan fournit certains services a) qui sont essentiels et b) qui nécessitent beaucoup de capitaux, et dont la prestation doit par conséquent être assurée par le gouvernement à l'heure actuelle et dans l'avenir prévisible. Il s'agit des services suivants:
a) la construction de pentes routières,
b) l'entretien et la réparation des routes et
c) la vérification et la réparation du matériel routier. Dans ces domaines, les entreprises du Nord auront surtout un rôle d'appoint. Dans tous les autres domaines de construction, le ministère des Affaires du Nord de la Saskatchewan cessera graduellement ses propres activités au chapitre du matériel, au fur et à mesure que des entrepreneurs du Nord indépendants deviendront disponibles pour faire le travail.

ANNEXE B

FORMULE DE DIRECTIVES ET DE RÈGLEMENTS

Objet: L'OCTROI DE CONTRATS POUR L'APPROVISIONNEMENT EN BIENS ET EN SERVICES DES HABITANTS DU NORD DANS LA RÉGION DU DAN

Section: SECTEUR DE LA GESTION DES PROJETS

CHAMP D'APPLICATION: La directive et les règlements suivants s'appliquent à tous les contrats accordés par le ministère des Affaires du Nord de la Saskatchewan pour la réalisation de travaux, la fourniture de biens et la prestation de services dans le district administratif du Nord.

DÉFINITION D'UN ENTREPRENEUR DU NORD: Par "entrepreneur du Nord", on désigne une activité commerciale organisée sous la direction d'un propriétaire unique, ou sous forme d'association, de coopérative ou de corporation, qui est admissible à l'aide assurée en vertu de la Loi sur le développement économique du Nord.

DIRECTIVE ET RÈGLEMENTS

1. Il importe d'envisager la possibilité d'avoir recours à des entrepreneurs du Nord dans le district administratif du Nord avant le début de chaque projet qui nécessite des services et du matériel dans le cadre de la Gestion des projets et d'autres directions. Le personnel du Ministère doit prendre le temps d'étudier et d'utiliser le recours aux entrepreneurs du Nord.

2. Le ministère des Affaires du Nord de la Saskatchewan prépare des plans détaillés en ce qui a trait à l'horaire d'exécution de chaque projet, en dégageant les perspectives qui s'offrent aux entrepreneurs du Nord et en publiant des avis publics ou en avisant les associations de construction ou d'autres organismes similaires. Le Ministère publiera et distribuera un bulletin trimestriel où seront dégagés les perspectives et les renseignements pertinents.

3. Tous les appels d'offres faits par le ministère des Affaires du Nord de la Saskatchewan dans le district administratif du Nord sont communiqués à l'Association des entrepreneurs du Nord afin de l'informer des compétences requises.

4. Le Ministère suivra la directive selon laquelle tous les projets doivent:

   a) utiliser les matériaux locaux disponibles;

Date d'entrée en vigueur: Révisé juillet 1980
Date de publication: 3 novembre 1980

b) utiliser des plans et des matériaux qui font appel à beaucoup de main-d'oeuvre et qui tiennent compte des aptitudes des habitants du Nord.

5. Le financement d'appoint et le capital d'emprunt à long terme

Le Ministère peut prêter à un entrepreneur une somme maximale de 250 000 dollars à même la caisse de prêt visant à favoriser le développement économique, somme dont la totalité ou une partie peut être utilisée comme capital d'exploitation et capital à long terme au titre du matériel et des avoirs fixes. Les prêts sont assujettis à l'admissibilité du demandeur ainsi qu'à sa capacité d'offrir les garanties nécessaires. Les demandeurs éventuels doivent prévoir un délai minimal d'un mois entre la demande et la date d'approbation prévue.

6. Le financement à court terme

Comme certains entrepreneurs du Nord connaissent des problèmes de liquidités, le Ministère est disposé à régler les factures à tous les deux mois dans le cas des entreprises ayant démontré qu'elles ont besoin de ce genre d'arrangement.

7. Le cautionnement

Le Ministère croit que si les entrepreneurs sont sérieux et tenaces, la plupart d'entre eux pourront être agréés sans faire l'objet d'une étude spéciale de la part du Ministère.

Le Ministère prendra des mesures plus vigoureuses en vue de mieux aider les entrepreneurs du Nord au chapitre de la gestion et il fera office d'agent de liaison entre le "SGI" et les entrepreneurs.

Le Ministère évaluera la nécessité d'obtenir une caution pour chaque contrat et peut choisir de lever cette exigence dans le cas de petits contrats ou lorsque les risques sont infimes.

Le Ministère envisagera la possibilité de verser une avance pour certains contrats précis dans le Nord lorsque cela est jugé nécessaire pour la réalisation satisfaisante

du travail par les entrepreneurs du Nord disponibles. Cela peut se faire par l'inclusion d'une clause appropriée dans le contrat ou encore par la délivrance d'une ordonnance de modification. Étant donné que la Loi relative au privilège foncier des fournisseurs de matériaux de construction oblige le Ministère à retenir 15% des paiements effectués en contrepartie des travaux, à des fins de protection, la formule susmentionnée comporte des risques considérables pour le Ministère et ne sera par conséquent utilisée que dans des circonstances très spéciales.

8. <u>Les entreprises du Nord et les clauses relatives à la main-d'oeuvre</u>

Le Ministère continuera d'inclure une clause relative à la main-d'oeuvre locale dans tous les contrats soumis à un appel d'offres qui donnent préférence à la main-d'oeuvre du Nord. Plus précisément, le Ministère insistera sur les points suivants:

a) L'entrepreneur convient de collaborer afin de faire en sorte que le plus grand nombre d'habitants du Nord possible soient engagés pour la réalisation des travaux en sous-traitance;

b) accepte de s'efforcer d'atteindre l'objectif en vertu duquel les habitants du Nord représentent au moins 50% du total de la main-d'oeuvre; et

c) veille à ce que, dans la mesure du possible, les résidents du Nord soient distribués également dans la gamme la plus large possible de catégories d'emploi.

En outre, le Ministère ajoute une clause spéciale au chapitre des biens et services:

> "Dans la mesure du possible, l'entrepreneur achète les biens et services d'entreprises situées dans le D.A.N."

Le Secrétariat de la main-d'oeuvre contrôlera à intervalles réguliers le respect de la clause relative à la main-d'oeuvre et de celle ayant trait aux biens et services locaux.

9. Les dispositions d'emprunt et d'achat de matériel

Le Ministère préfère que les entrepreneurs louent directement leur matériel auprès de sociétés de location plutôt que d'acheter lui-même le matériel pour l'offrir ensuite aux entrepreneurs. Lorsque l'exploitant a prouvé qu'il est digne de confiance et qu'il a un contrat du MANS ou d'autres sociétés, il est possible de consentir un prêt pour l'achat du matériel. En ce qui a trait à la location de matériel, le Ministère favorisera autant que possible les propriétaires exploitants du Nord.

10. Sous réserve de l'examen approprié de tous les éléments de la question et de l'approbation des fonctionnaires compétents, des contrats peuvent être accordés à des entrepreneurs du Nord même s'ils n'ont pas présenté la soumission la plus basse. En particulier, lorsqu'un projet ou une de ses parties est à la mesure des compétences des entrepreneurs du Nord et que des soumissionnaires sont disponibles et intéressés à faire le travail, dont la valeur totale est inférieure à 200 000 dollars, un certain nombre d'entrepreneurs du Nord peuvent être invités à faire des soumissions.

Des contrats peuvent également être conclus dans le cadre susmentionné aux taux appliqués normalement par le Ministère en ce qui a trait à l'évaluation du temps ou du travail, ou par voie de négociation. Les recommandations visant à accorder des contrats à des personnes autres que des entrepreneurs du Nord tels que définis ci-dessus, et dans le contexte des restrictions du présent article, doivent être soumises au sous-ministre adjoint du secteur de la gestion des projets afin d'obtenir son approbation. Des dossiers sont constitués sur tous les contrats attribués aux termes du présent article et ces renseignements peuvent être communiqués sur demande à l'Association des entrepreneurs du Nord et à d'autres entrepreneurs.

11. Appels d'offres et gestion

Le Ministère est prêt à apporter son assistance dans les domaines suivants:

a) Organiser des colloques (séances d'étude) avec la participation de l'Association des entrepreneurs du Nord, de la Direction de la gestion des projets, du Développement économique et d'autres personnes ressources du secteur privé afin de renseigner les entrepreneurs du Nord sur les contrats, les appels d'offres, les soumissions, le privilège foncier des fournisseurs de matériaux de construction et d'autres questions.

b) Dans la mesure du possible, le Ministère organisera ses principaux projets en fonction de la gestion de la construction, en fournissant une surveillance administrative et l'infrastructure au chapitre du logement et en faisant appel à un certain nombre d'entrepreneurs du Nord, à des entrepreneurs du Nord et du Sud ou encore à des entrepreneurs du Nord et à du matériel du Ministère.

c) Réserver certains projets soumis sous forme d'invitations à des entrepreneurs du Nord, y compris la location de matériel à long terme (1 an) et à taux fixe. La portée de cette mesure dépend de la disponibilité des entrepreneurs du Nord ainsi que du programme de travail annuel du Ministère. Celui-ci voudra s'assurer que les entrepreneurs du Nord emploient essentiellement des habitants du Nord dans les projets qui leur sont précisément réservés et, à cet égard, les contrats prévoiront des conditions et des contrôles rigides. Cela permettra de tirer un avantage maximal en ce qui a trait à l'emploi dans le Nord et de respecter les objectifs du Ministère en la matière.

12. Taux de production

Le Ministère a l'intention de continuer le plus possible d'effectuer des locations de matériel en fonction du taux de production. Le Ministère fixera des taux de production réalistes supérieurs aux normes du ministère de la Voirie lorsque des configurations de terrains inhabituelles ou les conditions routières hivernales imposent un certain ajustement.

13. Utilisation du matériel du MANS pour les projets de construction

Le Ministère a l'intention de s'occuper en permanence de l'entretien et de jouer un rôle minime dans les principaux secteurs de construction. Cette position permettra une certaine souplesse tenant compte des variations qui peuvent survenir d'une année à l'autre en ce qui a trait aux programmes, aux situations d'urgence, aux travaux à effectuer dans des régions isolées et aux programmes de protection des forêts, et elle laisse une porte de sortie lorsque les soumissions des entrepreneurs sont trop élevées. Au cours des dernières années, le Ministère a abandonné complètement le secteur des camions de gravier utilisés dans la construction et il continuera dans la même voie en éliminant les dérapeurs et en réduisant son parc de bulldozers et de chargeuses-pelleteuses. Au cours des deux ou trois prochaines années, nous tenterons également de réduire de 50% le matériel gouvernemental utilisé pour la construction des routes et ce, à un rythme permettant aux entrepreneurs du Nord de prendre la relève.

14. Les taux relatifs au matériel

Des recherches considérables ont été effectuées en ce qui a trait à la mise à jour des zones et des taux:

La première étape consistait à redéfinir les frontières des différentes zones afin de refléter la situation économique actuelle dans le Nord. Comme on peut le constater sur la carte ci-jointe, trois nouvelles zones sont proposées et l'indicateur économique de base utilisé est le facteur du Nord dont se sert actuellement la Direction des services municipaux du Ministère.

Une étude portant sur la composition de la structure des taux de location de matériel, menée annuellement par le ministère du Transport et faisant appel aux dossiers de notre ministère relatifs à notre propre structure de taux, a permis de dégager les renseignements suivants:

a) Frais d'immobilisations

On ne tiendrait ici compte que du transport des marchandises, et comme les frais encourus de Regina à La Ronge ne se chiffrent qu'à environ .06 de l'heure, aucune allocation additionnelle ne sera accordée.

b) Réparation et vérification

En ce qui a trait à la dépréciation, le taux du ministère de la Voirie se fonde sur un rapport 1-1.

Pour son propre équipement, le ministère de la Voirie applique un rapport de 1-1 à 1-6.

Pour sa part, le MANS applique un rapport de 1-5 à 2-3 pour son propre équipement dans le Nord.

En fonction de ces données, il est proposé que ce facteur soit modifié comme suit:

Zone 1	Rapport 1-5
Zone 2	Rapport 1-75
Zone 3	Rapport 2-0

Selon le type précis de matériel, ces modifications entraînent l'augmentation suivante par rapport au taux de base.

Zone 1	13-16%
Zone 2	19-24%
Zone 3	25-32%

c) Exploitation

L'allocation au titre du coût du carburant dans le taux de location du matériel est de 0.65/gal. Une étude effectuée dans un certain nombre de collectivités du Nord révèle que le coût du combustible diesel est relativement inchangé dans la zone 1 et qu'il a augmenté d'environ 40% dans les collectivités de la zone 3 et de quelque 20% dans les collectivités de la zone 2. Cela se manifesterait sur le taux de matériel de base comme suit:

Zone 1	0
Zone 2	2-3%
Zone 3	5%

d) Administration et profits

Une allocation de 10% est comprise dans le taux de base et rien ne justifie une modification.

Compte tenu de ce qui précède, nous obtenons donc les résultats suivants:

Facteurs	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Immobilisations	0	0	0
Réparation et vérification	13-16	19-24	25-32
Exploitation	0	2-3	5
Profits et frais généraux	0	0	0
total	13-16	21-27	30-37

Par conséquent, les suppléments par zone se chiffrent comme suit:

Zone 1 - 15%
Zone 2 - 25%
Zone 3 - 35%

15. Prestations au titre de la rémunération des opérateurs

Compte tenu des frais accrus que représentent le recrutement et le maintien d'opérateurs dans les régions nordiques, le système actuel sera modifié comme suit:

Taux de base
+ augmentation de 56,5%

L'allocation salariale serait donc le tau de de base du MANS ("SGEA") plus 56,5%.

16. Hébergement

Les recherches effectuées dans ce domaine

prévoit un montant par heure-machine pour l'hébergement lorsque l'entrepreneur effectue un travail supplémentaire en vertu d'un contrat et doit assumer les frais d'un camp d'hébergement. Ce paiement est versé afin

de reconnaître les frais généraux au titre de l'hébergement que doit assumer l'entrepreneur et qui ne sont pas compris dans le taux initial.

Le Ministère ne connaît pas ce genre de situation et ne peut par conséquent pas recommander de payer une compensation au titre de l'hébergement puisqu'il n'y a aucune perte. En revanche, le Ministère demande aux entrepreneurs qui demeurent dans des camps du MANS d'assumer les frais de chambre et de pension, frais qu'ils doivent absorber à même leurs profits. Afin de reconnaître ce coût, on offrira gratuitement chambre et pension aux entrepreneurs qui doivent rester dans des camps.

17. Autres conditions de location

En ce qui a trait aux contrats relatifs au matériel, le Ministère adoptera les conditions de location modifiées suivantes:

1) Le Ministère fournira le matériel accessoire comme les lames, les boulons de lames et les bennes basculantes pour défonceuses selon les conditions du contrat.

2) Afin d'éviter un double emploi coûteux de la part des entrepreneurs, le Ministère fournira le combustible au prix coûtant lorsque le matériel loué est utilisé dans un lieu isolé où un camp a été établi.

3) Les prestations de mobilisation seront les suivantes:

Durée de l'emploi - 30 heures ou moins - prestation de la totalité du taux pour l'opérateur et de la moitié de celui au titre du matériel pour le transport aller-retour du point de départ au lieu de travail.

- de 31 à 200 heures - prestation de la totalité du taux pour l'opérateur et de la

moitié de celui au titre du matériel pou le transport aller-retour entre le point de départ et le lieu de travail.

- 201 heures et plus- prestation conforme au manuel sur le taux de location du ministère de la Voirie (totalité du taux pou l'opérateur et moitié de celui au titre du matériel - dans un sens seulement).

Les prestations sont versées lorsque le travail est terminé.

DOCUMENT: 860-91/006

FOURTH ANNUAL INTERPROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR NORTHERN DEVELOPMENT

Northern Development and the Environmental Assessment Procedure in Saskatchewan

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
September 15-17, 1981

Northern Development and the Environmental Assessment Procedure

Introduction

During the decade of the 70's, a greater emphasis on environmental quality and the growing realization that many human activities have undesirable environmental consequences resulted in the adoption of environmental impact assessment policies in many parts of North America. Although pollution controls were in existence, it was clear that many environmental problems could have been avoided or reduced through better planning techniques. The concept of environmental impact assessment was thus developed as a means of predicting the broad range of environmental, social, and economic impacts a development could have, and thereby avoiding or reducing many undesirable impacts by proper project design, modifications in methodology, and planning for the necessary mitigation measures.

Although at this time Saskatchewan was just at the threshold of large scale development of its resources, the government recognized the need to plan and execute these projects with a minimum of environmental disturbance, particularly in northern Saskatchewan. This eventually resulted in the introduction of an environmental impact assessment policy designed to provide the government with a practical means of examining and evaluating a broad range of environmental, social and economic parameters, as well as determining public concerns and opinions, before making any decision as to whether a project should be implemented, modified or abandoned. The underlying rationale is that decisions regarding development would be greatly improved and that a better balance between environmental, social and economic objectives would be achieved.

This paper describes how the environmental impact assessment (EIA) process operates in Saskatchewan, especially in regard to northern Saskatchewan. Three examples of EIAs of northern projects are described to illustrate the diverse array of projects, problems, and environmental and social issues which characterize northern development. An analysis is presented of the impact the EIA policy has had on northern development, including a discussion of implications for government, developers, and the general public.

Part 1. Environmental Impact Assessment Policy and Procedures in Saskatchewan

A. History of Policy Development

When the Department of the Environment was created in 1972, there was no existing policy or precedent for environmental assessment in the province. In the first few years, Saskatchewan Environment reviewed various EIA policies then in existence elsewhere (such as the U.S. National Environmental Policy Act) with an eye toward eventually designing a policy for Saskatchewan. Because of low population density, large land area, and relatively low level of resource development, the prevailing attitude at that time was that Saskatchewan did not need an EIA process. However, public concerns arising over two large scale hydroelectric proposals in the north - on the Fond du Lac and Churchill River systems - as well as other resource development projects, eventually led to the decision to develop a standard EIA procedure. In the meantime, EIAs were done on an ad hoc basis, the first example being the Churchill River Study, which is described in more detail in a later section.

After a few years of experimenting with different approaches and with the benefit of having some experience with assessments of various power projects, the Department released a formal EIA policy statement in September 1976 for public review and comment. This policy became law in 1980 with the passage of the Environmental Assessment Act.

B. Intent and Main Provisions of the Act

The intent of the Act is to ensure that no new development proceeds before its impact on the biophysical, social and economic environment is thoroughly examined. The Act gives Saskatchewan Environment the authority to require a proponent of a development in either the private or public sector to carry out an EIA and prepare an environmental impact statement (EIS) which is submitted to the Department for a thorough review. Approval to proceed can be given only if the proponent agrees to meet environmental conditions set by the Department.

The Act specifies the responsibilities of the proponent in carrying out the EIA, the contents of the EIS, and provides for extensive public participation during and after the preparation of the EIS. In the case of major or highly sensitive projects, the Act provides for the appointment by the Minister of a Board of Inquiry to carry out an impartial review of the project, EIS, and public concerns relating thereto. In addition, there are provisions for financial assistance in the form of grants to any person or organization wishing to research and prepare a submission during a public review or Board of Inquiry.

Penalties for violating any part of the Act include a maximum fine of $5000 plus up to $1000 for each day or part of a day that the offence is being committed. The Act prohibits other government agencies from issuing licences and permits which could be in conflict with the conditions of approval from Environment and allows the Minister of the Environment to stop a development by obtaining a court injunction.

C. Description of the EIA Procedure

A schematic diagram of the entire EIA process is shown in Figure 1. The first step of the procedure requires a proponent of a development to submit a project proposal to the Environmental Assessment Secretariat. A development is defined as any project, operation, or activity in either the public or private sector which is likely to have an impact on the environment. The Secretariat then evaluates the proposal against a set of screening criteria and determines whether an EIA is justified. Generally speaking, a project proponent will be required to carry out an EIA if any one or more of the following conditions are involved:

1. The project will affect any unique, rare, or endangered feature of the environment.

2. The project requires substantial amounts of any provincial resource so that the use of the resource will be pre-empted for other purposes.

3. The project will result in emissions of contaminants, or create byproducts, residuals, or waste products which require handling and disposal not currently covered by statutory requirements.

4. The project will arouse substantial public concern related to environmental changes caused by the project.

5. The project will involve a new technology which may have significant environmental consequences and which has not previously been undertaken in Saskatchewan.

6. The project will result in accompanying developments or activities which may in themselves have significant environmental impacts.

In making its screening decisions, the Secretariat may consult the Environmental Assessment Panel, an interdepartmental advisory committee established for the purpose of providing a wide range of expertise for the assessment process. This also ensures that the objectives and regulatory concerns of other relevant agencies will be considered at an early stage in a development proposal.

If no EIA is required, the proponent is notified and the project can proceed subject to all other regulatory requirements. If an EIA is required, this decision is publicized by the Department, through placement of ads in newspapers in the region where the project is located.

The EIA must be carried out by the proponent according to Department guidelines. Detailed requirements are contained in the document "General Guidelines for the Preparation of an Environmental Impact Statement". Generally speaking, the environmental impact statement must contain the following items:

1. A clear description of the need for the project
2. A detailed project description which gives relevant details of the location, nature, magnitude, and timing of the development for all phases from planning through abandonment

3. Identification of alternatives to the project
4. Identification of potenttal environmental, social, and economic impacts
5. Description of mitigation and enhancement measures to be undertaken
6. Identification of irremediable adverse impacts
7. Provision for public participation during the preparation of the EIS.

The EIS is submitted to the Department and reviewed by the Secretariat and the Environmental Assessment Review Panel. A deficiency statement which identifies required improvements, additional data requirements, or modifications in the EIS is produced. If major deficiencies are identified which make it impossible to evaluate the proposal adequately, or if the EIS is not considered readable by the general public, the proponent must revise the EIS accordingly.

Once the EIS is judged acceptable, the report is made public, along with the technical review comments of the Secretariat and the Review Panel. The reports are placed in various information centres for public inspection. Copies of the executive summary of the EIS are mailed to people and organizations on the Secretariat's mailing list and to all who request a copy. Information centres are generally established in various public buildings such as libraries and local government offices throughout the province to ensure maximum accessibility. A review period of at least thirty days is allotted for public review and comment.

At the end of the public review period, all comments and submissions are evaluated and a decision is made whether a project should proceed, as well as under what conditions the project can be implemented. If there are widespread public concerns, the Minister may decide to appoint a Board of Inquiry or hold additional local public meetings.

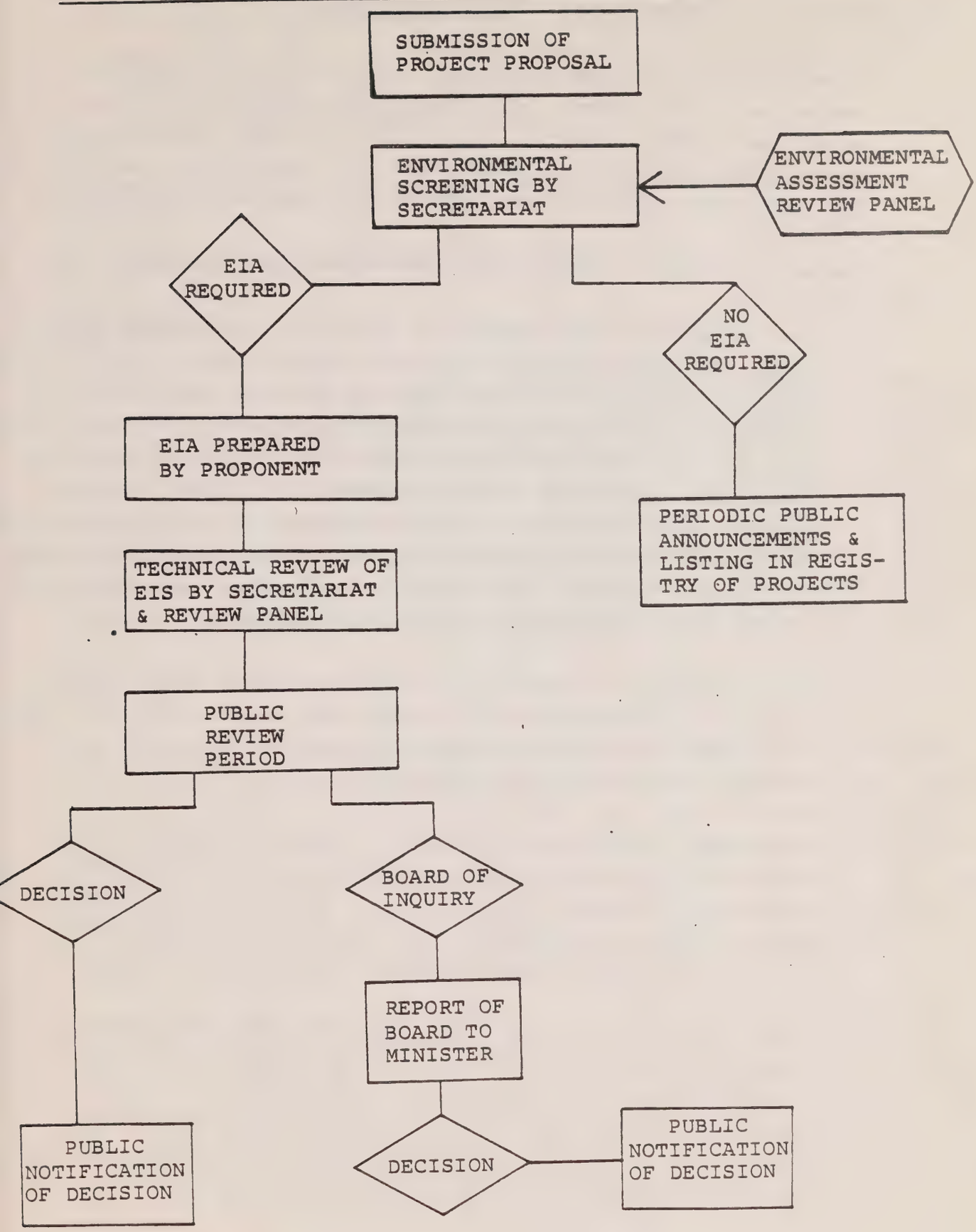
If a Board of Inquiry is appointed, the public hearings are held at places and times and in a form determined by the Board. The project and EIS are reviewed independently and the Board makes recommendations to the Minister as to whether a project should proceed and

under what conditions. The report of the Board and subsequent decision by the government is made public.

D. Implementation of the EIA Process - 1975 to Present

Each year since the introduction of the EIA procedure the number of proposals submitted for screening has been steadily increasing. In 1977, 17 projects were screened, compared to 56 in 1978, 67 in 1979 and 71 during 1980. Since 1975 the Secretariat has reviewed a total of 227 proposals, of which 65% did not require an EIA. During this period 31% carried out an EIA and 3.5% (eight projects) went through the Board of Inquiry process. Four of the Boards of Inquiry dealt with northern projects, reflecting the importance of the EIA process in influencing the course of northern development. The four projects were the SPC hydroelectric proposal for the Churchill River, the SPC project on the Rapid River, the AMOK uranium mine and mill at Cluff Lake, and the Uranerz uranium development at Key Lake. The first three projects are described in further detail in the following section. Of sixtysix projects currently on the EIA register, 21 are projects located in northern Saskatchewan. A diverse array of developments are represented, including a peat fuel demonstration project, various exploration proposals, road construction, uranium mining and gold mining.

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT AND REVIEW PROCESS



Part II. Description of Practical Examples

Three examples have been chosen to illustrate how the EIA process has worked in the context of northern development and the northern environment. The projects selected are: the SPC hydroelectric proposal for the Churchill River, the SPC hydroelectric proposal on the Rapid River, and the AMOK uranium development at Cluff Lake.

The main reasons for selecting these particular projects for discussion are:

1. The projects are representative of the different types of projects to be encountered in northern Saskatchewan, thus illustrating the full range of environmental, economic and social considerations related to northern development. The Rapid River project was a very small hydro project affecting a relatively small local area; the Churchill River proposal was a large proposal with wide areal impact; whereas the Cluff Lake uranium development involved a physically small area, but with implications which extended beyond provincial borders and encompassed issues of national and international interest.

2. Each project was located in a different region of the north, thus giving some interesting comparisons between strictly local or regional issues and issues which seem to be common to all northern environment/development discussions.

3. All three projects went through the Board of Inquiry process with quite different outcomes: the Churchill River project was completely rejected, the Rapid River main proposal was rejected but an alternative accepted, and the Cluff Lake uranium project was approved with precedent-setting environmental conditions.

4. Each project illustrated a different approach to public participation and involvement. The Cluff Lake Board of Inquiry was a formal judicial proceeding which included the calling of internationally well-known experts as well as local groups and individuals. At the other end of the spectrum was the Rapid River Board of Inquiry, which was a one-man Board which restricted

hearings to two population centres within the project area. The Churchill River project had a massive public participation and information program which formed an integral part of the Churchill River Study, as well as continuing through the entire Board of Inquiry process.

Salient features of each project are described below.

A. The Churchill River Board of Inquiry

The Project

The SPC proposal was to build a dam and 300 MW generating station at Wintego Rapids, and six other dykes to create a reservoir extending from Wintego 70 miles upstream to Drinking Falls on the Churchill River and 59 miles upstream on the Reindeer River to the Whitesand Dam. A total area of 112 square miles would be flooded. In addition a 230V transmission line extending from Wintego to the existing substation at Beatty, a distance of 200 miles, would be required, as would an all-weather road connecting the station with Highway 135.

The EIA

The Churcill River Study is an especially interesting case because it was actually the first environmental impact assessment ever carried out in Saskatchewan, and preceded the development of the EIA policy and legislation. Thus the study itself was unimpeded by preconceived notions or standards as to how an EIA should be conducted. The study also came at a time of great change in attitudes and approaches to environmental management and resource development in the North.

Unlike the other two EIAs, the Churchill River Study had large government involvement - it was financed by Saskatchewan, Manitoba and the federal government to the tune of some $2.5 million dollars, and most of the work was carried out by government department personnel. The terms of reference for the study were also much broader than the other two EIAs, partly due to the large area involved and the nature of the project.

Another distinguishing feature was the public participation program. The original objective was to encourage a free exchange of information between the members of the study and the people who would be affected by the proposed project. The program was extensive and efforts were made to involve people through local area meetings, interpretive displays, newsletters published in both English and Cree, and distribution of materials to schools, interest groups, organizations and interested individuals. In terms of funding, the public involvement program was one of the largest sectors of the Study, receiving about 10% of total allocations. Although the program was judged to have had a mixed success, it did succeed in creating widespread interest and awareness in the development proposal and study findings, established the concept of public participation as a necessary part of the EIA process, and provided a forum for discussion of the project and Study by northerners and others.

The Board of Inquiry

The Board was appointed in January 1977 and was asked to inform the public of the results of the Churchill River Study; to review the social, economic, and environmental implications of the proposed hydro development; to seek public reaction to the proposal and to make recommendations as to whether the project should be allowed to proceed. The Board attempted to involve a wide cross-section of the general public throughout the inquiry process, by means of a large mailing program, information meetings, establishment of information centres in 41 cities and towns throughout Saskatchewan, and news releases. The response from the public was good. Over 120 individuals attended two day meetings in Prince Albert, Regina, and Saskatoon. Between September and November 1977, twenty meetings were held in 18 different communities in the province, including many in the Churchill River Basin. Total attendance was estimated to be over 600. The mailing list totalled over 4300 names, 800 of which had requested to be on the list. Ninetytwo written briefs were received in addition to the oral submissions.

Outcome of the Inquiry Process

The Board delivered its final report in June 1978. It recommended that the Government not proceed with the hydro development. Of the eight Boards of Inquiry held thus far, the Churchill River Board was the first to recommend outright rejection of a project on environmental and social grounds. The Board felt that the benefits of the development would be far outweighed by the disruption caused to the people of the area, and to a unique environment which comprises one of the last great wild rivers in North America. The Board also recommended that the Churchill River be protected from development through creation of a "heritage waterway".

In September of 1978, the Government announced that it had accepted the Board's main recommendation and would not authorize the construction of the SPC dam and generating station. Instead, the Nipawin hydro development on the Saskatchewan River would be built to meet provincial energy needs. The Board of Inquiry also resulted in government agreement to encourage further archaeological research on the Churchill, and gave added impetus to the government's efforts to quickly deal with Indian Land Entitlements.

B. The Cluff Lake Board of Inquiry

The Project

The proposal of the French-owned exploration company Amok Limited was to construct and operate a uranium mine and processing plant at Cluff Lake in northwestern Saskatchewan. Unlike the Churchill River case, this project involved a small geographic area and was located in a relatively uninhabited region. The area was not considered to be of the same importance from a historical, cultural and social point of view as the Churchill River Basin. However, the nature of the development itself - to exploit the uranium resources of the north - made this a controversial and important project.

The main elements of the proposal were to mine 72000 metric tonnes of uranium ore over a three year period and process this ore into more conventional grades for marketing outside of Saskatchewan.

The proposed mining and milling complex included facilities for water supply, waste disposal, electrical generation, shops, labs, administration and worker living quarters. Phase 2 of the operation would require construction of additional ore processing facilities to concentrate the larger volume of lower grade ores. The production rate was estimated to be 1500 MT/yr of elemental uranium.

The EIA

The EIS was carried out by a private consulting firm specializing in environmental assessments with some assistance from the project proponents. The EIA was submitted to the Department in November 1976, after the formal adoption of the EIA policy. However, because the EIA procedure was still in the formative stage, detailed procedures and guidelines to help the proponent prepare his submission were not yet available. The report was based on a series of studies and compiled as a comprehensive assessment of the probable environmental, health and safety, social and economic effects of the proposed mine and mill. In addition, the report described measures the company proposed to take to mitigate the adverse effects of the project. After a preliminary study of the EIA by various government officials, the Minister of the Environment decided to release the report to the public and appoint a Board of Inquiry to review the report and receive public comment.

The Board of Inquiry

The Cluff Lake Board was appointed in February 1977. Whereas the Churchill River project was distinguished by its EIA, the Cluff Lake project is notable for the style and content of its Board of Inquiry. Unlike any of the Boards of Inquiry held either before or afterwards, the Cluff Lake Board was chaired by a judge and had extremely broad terms of reference. Thus besides the usual terms of reference which deal with the review of the project and its impacts, the Cluff Lake Board was asked:

1. to comment on whether the requirements of Canadian and Saskatchewan law and policies regarding worker safety and health were adequate in terms of content and enforcement procedures;

2. to comment on the broader issues of the expansion of the uranium industry in Saskatchewan.

The Board interpreted the "broader issues" to include the hazards of the nuclear fuel cycle, the related problem of the nuclear arms race and the use of uranium in weapons production, nuclear theft and sabotage, and the impact of nuclear technology on society in general.

The public information program associated with the inquiry had similar objectives to the Churchill River program, but differed in approach. The Board held 4 preliminary hearings, 3 of which were in northern communities, in order to establish standard procedures. Following this the Board issued an official set of rules of procedures, which were extensively distributed. The approach the Board took was threefold: formal hearings, local hearings, and written briefs.

The formal hearings were carried out in the manner of court proceedings. There were full time "participants", some of whom were presented by legal counsel, and all were entitled to call witnesses supporting their particular interests or point of view. As a result, many expert witness from outside of Canada were called on to give evidence. Witnesses were required to testify under oath and could be cross-examined by any other participant. The formal hearings were held in Regina and Saskatoon from April 24 to September 30, 1977. Total sitting time was 67 days. A total of 138 witnessnes were heard and testimony filled 10,786 pages of transcript.

The local hearings were conducted informally, and beyond the usual rules of etiquette; there were no formal procedures observed. People were encouraged to make their views known in whatever way suited them best. The local hearings attracted 260 individuals and 30 organizations, with an estimated 1268 persons attending. The response at local hearings was judged to be quite good, demonstrating the high

degree of interest in the subject of the inquiry. The Board provided Cree and Chipewyan interpreters at all local northern meetings to ensure the widest possible access to the information being exchanged.

Other innovations of the Inquiry were:

1. radio and television presentations as part of the public information program. A total of 580 minutes of air time was produced and the estimated viewing audience was 300,000;

2. the provision by the Board of a resident scientist in the North with expertise in nuclear energy and radiation. The purpose of this was to make it possible for northerners to have access to expert information on a complex subject. The scientist lived in Buffalo Narrows for two months during the inquiry;

3. an essay contest for students in Grades 7-12 on the topic "should Saskatchewan develop its uranium resources?" Prizes totalling $1800 were awarded in various categories for the best papers;

4. distribution of daily summaries of the formal inquiry proceedings;

5. a financial assistance program to help public interest groups who wanted to participate in the Inquiry but lacked the financial resources to do so. A total of $100,000 in funds was allocated for this purpose. This last feature has since become part of the Environmental Assessment Act.

Outcome of the Inquiry Process

The Board of Inquiry submitted its lengthy and detailed report to the Government on May 21, 1978. Its main conclusion regarding the Amok proposal was that it could proceed without serious deleterious environmental effects. The Board attached certain stipulations to its approval in order to improve the environmental protection

measures and made recommendations to improve the regulatory and monitoring mechanisms of the government. Many of these recommendations were accepted by the Government and incorporated in the project itself. Many of the recommendations and conclusions also served as standards against which subsequent projects (such as the Key Lake uranium project) were evaluated. The main Board recommendations which affected the course of northern development were:

1. Northern Control Over Development

The Board proposed the creation of a Northern Development Board (NDB) responsible to the Legislature and Independent of the Department of Northern Saskatchewan. The NDB would theoretically have given northerners a greater voice in determining the course of their own affairs, resulting in a pattern of northern development more compatible with social needs and aspiration.

This recommendation was seriously considered by government and its intent was accepted. It was judged, however, that a NDB in itself was not sufficient to bring about the desired changes. In addition to being too narrow in scope, the NDB would have unavoidably duplicated services in several areas and in effect would have placed an additional level of bureaucracy in the north. At about the same time work was beginning on proposals to change the overall structure of northern local governments. This turned out to provide both the opportunity and the medium to incorporate and expand on the spirit of the Board of Inquiry recommendation.

Proposed new legislation (The Northern Municipalities Act) to effect the local government changes is now in a public review stage. In brief it proposes that local community-level government responsibilities be expanded and that five regional governments be created with rural municipal status. Both levels will be heavily involved with the province in matters concerning planning and development at local and regional scales. In addition to those areas where the northern governments have either direct jurisdiction or shared responsibilities, a Northern Development Board acting in an advisory capacity to the Minister of the Department of Northern Saskatchewan will be created. This arrangement embodies the spirit of the Board

of Inquiry recommendation under one piece of encompassing legislation without adding undue bureaucratic entanglements. In summary it is considered to be a superior alternative to the Board's proposal.

2. Northern Benefits and the DNS Surface Lease

The Board of Inquiry recommended that the Cluff Lake development should include northern-preference employment policies, and in fact AMOK's hiring and contracting procedures have become the yardstick to measure the performance of all subsequent major resource developments. Terms and conditions were negotiated between the company and government through the instrument of the surface lease.

A surface lease is the instrument used by the province to grant dispositions for the occupancy and use of Crown Lands for all (eg. residential, commercial, recreational, agricultural) purposes, with certain conditions attached. In this new use of the surface lease, conditions were significantly expanded to include northern preference clauses in a variety of areas.

Employment levels for northern participation were set for various skills levels at different production phases, manpower recruiting and a number of commuter pick-up points were established, employee training and upgrading provisions were agreed to, work schedules (7 days in - 7 out) were set, and other employee services were provided. In addition, negotiations led to northern preference clauses in the contracting area and in the supply of ancillary goods and services.

In effect the surface lease is a binding contractual agreement between government and the developer. Although it was never used in precisely this manner before, it has had admirable effects in ensuring that to the maximum extent possible, northern benefits are flowing from northern development.

3. Public Participation

The need to keep northerners fully informed about all development projects in the north and about how the projects will affect them and

their environment. Since both the Cluff Lake and Churchill River Boards of Inquiry, this idea has received increased attention and emphasis in the conduct and content of public information programs attached to the assessment process. The public is being informed at much earlier stages in the development process, so that public input has a greater opportunity to influence the planning of projects. This is readily apparent in the approach being taken to involve the public in some recent northern mining projects.

C. Rapid River Board of Inquiry

The last example of the EIA process in Saskatchewan is in some respects quite different from the first two projects discussed. The Rapid River proposal was a small project, both in terms of capital investment and area impact. The public review process was also small in scope and restricted mainly to those living in the project area. Unlike the two previous projects, the goal of this project was generally supported by the inhabitants, although the means by which SPC proposed to accomplish this were not. Also of interest to this discussion is that the size of the project did not affect the nature of public opinion and concerns about the development - i.e., the concerns seem to be the same regardless of the size of the project and the area involved. The Rapid River project is also significant because it is an excellent demonstration of the effectiveness the EIA process can have in successfully balancing the needs and concerns of northern residents with that of northern development.

The Project

SPC proposed in late 1979 to construct a small hydroelectric generating station on the Rapid River in the vicinity of Stanley Mission. The proposal involved the building of a concrete weir on the river, installation of turbine driven generators of 1 MW capacity, and the construction of 2 transmission lines to link Stanley Mission to the station and to provide an interconnection with the provincial grid. The two main reasons for the project were to provide Stanley Mission with electricity and to set up a prototype small scale hydroelectric station as part of SPC's investigations into the feasibility of supplying remote northern communities with electricity.

The EIA

The assessment was carried out by SPC personnel, who had by this time acquired a great deal of experience in carrying out EIAs. In fact, as a result of the EIA process, SPC has developed its own group of environmental specialists who routinely perform environmental studies. The SPC assessment was not a detailed one, as the project was not considered to warrant such an approach.

The Board of Inquiry

Also in contrast to the two previous examples was the size of the Board - one man. The individual who formed the Board, however, had previous experience conducting public hearings on another SPC hydroelectric project. The hearings were informal and held in only two locations - Stanley Mission and La Ronge. Attendance at both sessions ranged from 35 to 40 individuals.

Out Come of the Inquiry Process

The Board concluded that the proposed hydroelectric project should not proceed, but that SPC should construct a transmission line linking Stanley Mission with the provincial grid. The Board based its decision on the finding that the local residents were uniformly opposed to the weir or any alteration of the Rapid River, but were quite clearly in favour of the proposed tie-line to the provincial grid. The Board felt that environmental factors, public opinion, and ecnonomic considerations combined to make the transmission line more attractive as an alternative to the generating station.

The other important finding of the Board was that small scale hydroelectric stations have relevance to northern needs. The Board recommended that SPC continue its research into the application of this technology as a means of upgrading the quality and supply of electricity to remote northern communities.

D. Similar Aspects of the EIAs

The foregoing discussion of examples has tended to focus on the

differences among the three EIAs. However, there also some striking similarities in all three which bear mentioning because of the light they cast on northern issues and concerns and the implications for northern development in general.

1. All three EIAs demonstrated the intense interest of northern residents in their environment and in any development which could alter their environment and/or way of life.

2. A great deal of importance is placed on environmental quality as a basis for preserving traditional lifestyles and traditional resource uses such as fishing, hunting, and trapping. Northerners seem to attach greater importance than the average southern resident to the "wilderness" and "natural" values of the northern environment and see these values as essential ingredients to their concept of quality of life.

3. There is much interest in northern development which would ameliorate many of the existing social and economic problems such as widespread unemployment, lack of opportunities to improve employment skills, lower standards of living, etc. There is great suspicion of any development which appears to benefit the south at the expense of the north, and many development proposals are automatically viewed by northerners in this light. All three inquiries received much comment on the idea that northerners should benefit first and foremost from developments located in the north, since they will also bear the burden of the costs associated with such developments.

4. All of the Boards reaffirmed the principle of public participation as an integral part of the EIA and development planning process, and offered numerous suggestions on ways to improve the contribution of public opinion to the planning process. All of the Boards recommended that the public be involved as early as possible in the planning of projects, as well as during and after the EIA stage, and continuing through implementation.

5. All three EIAs resulted in added weight given to environmental and social objectives. In the case of the Churchill River, development was completely deferred; in that of Rapid River, development was modified to produce the least environmental disruption; and in the Cluff Lake project, environmental safeguards resulted in improvements in regulatory procedures and monitoring activities, as well as improving the social and economic benefits accruing to northern residents.

Part III. The Implications of Northern Environmental Assessment

Eight years have elapsed since the first environmental impact assessment was carried out in northern Saskatchewan. During this period, the EIAs undertaken on northern projects have increased dramatically in both number and importance, and it is likely that this trend will continue, given the high level of environmental awareness in the north and the interest in northern resources from many quarters.

As can be seen from the foregoing examples, the EIA process had been modified by the EIA experiences in the north, particularly with respect to the public participation and review process. But it is also clear that the EIA has had a profound and pervasive influence on the course of northern development in Saskatchewan. This section of the paper will attempt to deal in depth with the kinds of effects the EIA process has exerted on northern development and more specifically with the implications for Government, northern residents and communities, and developers.

A. The Impact of the EIA Process on Northern Development - Some General Observations

How has the environmental impact assessment influenced northern development? Some generally positive effects are:

1. It has resulted in an increased general awareness by the public, government, and developers that northern needs differ from those in the south and that northern development requires some different approaches and methodologies.

2. It has increased the awareness and appreciation of the unique features constituting the northern environment, and thus has given greater weight in decisions regarding development to such factors as environmental quality, aesthetics, cultural and heritage values, "wilderness" values, and the need to preserve parts of the north intact for future generations.

3. It has increased the general knowledge of the physical, biological social and cultural resources of the north, thus providing a bette base for planning overall development.

4. It has increased the involvement of northerners in the discussions revolving around such controversial northern issues as land claims settlements, exploitation vs preservation, the intrinsic worth of wilderness, the conflicts between traditional resource uses and more modern forms, to mention just a few items. Northerners have also become more aware of the opportunities offered by many northern projects, provided they are designed properly. Government and developers have gained useful information on what northern residents perceive as important goals and objectives for northern development.

5. It has forced the incorporation of many social and economic benefits into project design which might otherwise not have been realized. This has resulted in a marked improvement in the planning of environmental and social mitigation measures, with consequent benefit to the environment as a whole.

6. It has afforded the public a greater opportunity to participate in and more directly influence the decision-making process. This in turn has contributed to a more open, flexible and responsive government.

7. The EIA process has also provided a restraining hand on the pace of northern development, allowing the government and public more time to carefully assess the pros and cons of a given project or development scheme, and thus give greater control over the course of northern development and reduce the possibility of error.

Despite these positive influences, many problems still remain to be solved. In general the EIA process has not significantly changed the basic planning approach, which tends to exclude long term planning horizons and concentrates primarily on the immediate and near future. The reason for this lies mainly in the manner in which EIAs are carried out - projects are evaluated singly and often in isolation

from other projects of the same type or in the same region. Consequently, cumulative impacts of development in a given region are often not adequately addressed. One way of partially overcoming this problem is to have a Board of Inquiry review several projects at the same time, or to broaden the scope of the inquiry by having a project assessed in the context of overall industrial development of a region. However, this approach has yet to be applied. The application of the EIA process to northern development in recent years has, not surprisingly, brought to light a number of important new issues for governments, developers and for the public in general. In some cases the issues are not specifically northern ones, but rather they reflect the growing pains that any evolving regulatory process must endure. In other cases, however, issues are very closely tied to the state of northern development; to the introduction of industrial wage-economy to traditional societies at various stages of transition, to northern residents who have previously seen "northern development" and the use of the northern resource base usurped by southern interests, and to the growth of northern-controlled institutions attempting to influence the entire process.

A number of the more important implications arising from application of EIA procedures in northern Saskatchewan are discussed below. For organizational purposes topics are considered under three general categories dealing with the government, the northern populace and with developers.

B. Implications to Government

(a) the credibility question:

Can a government with stated interest in economic development for the benefit of the province as a whole at the same time retain credibility as a regulator, as the overall protector for the natural environment and for the social well being of the people affected by development? If this dual role cannot be credibly performed, where should regulatory responsibility lie? Attempts have been made to diffuse the decision-making and regulatory processes through the creation of various boards and committees, both ongoing and project-specific. Even in these

cases, however, there is association with government, either through the appointment of members or through the establishment of a particular body's scope and terms of reference. Public acceptance had been questionnable.

The credibility problem is further exacerbated when the government is also the development proponent. Governments across northern Canada are generally heavily involved in development schemes, and this is particularly true in Saskatchewan. The plan to maximize benefits through direct government participation in industrial developments is well developed from a political perspective, but it necessarily highlights the duality of interests in the EIA process.

It is clear that the government cannot shirk its legislatively defined regulatory role. In fact arguments could be made (eg. with respect to uranium production and federal government regulation) that in some areas the province is actually trying to increase its stature as a regulatory body. Perhaps the most promising solution at this time is further development of the various means of public participation, both in terms of policy formulation and in the decision making process afforded through direct participation in individual EIA processes.

Most important, the government must be seen to be acting on the results of this participation. The three case-studies mentioned in Part II of this paper can serve as examples of Saskatchewan's response to the EIA process, and to the role of the public in the process.

(b) public participation:

Public participation is essential to the success of the EIA process. The public must play the watch-dog role as described in (a) above, for the process to remain credible. Second, in northern areas where hard data is unavailable in many subject areas, the northern resident is often a storehouse of information of value to the EIA process and to the developer.

The ability of the northern public to contribute, however, is sometimes hampered for a host of reasons. Language difficulties are a

common impediment, settlements are often distant from the decision-making centres, and transportation and communications facilities are minimal in most northern locations. These difficulities can and are being overcome, but solutions first require that the obligation and responsiblity for finding the solutions are clearly defined.

Beyond this stage lies the question of the veracity and the availability of information on which public opinion is formed. Information must of course be as complete, factual and understandable as possible, and it must be made available on a broad basis to a population who, by and large, do not have general access to common news or educational media. There may be a further need in this area for government to investigate alternatives for institutions to carry out independent northern research, to ensure that northerners have direct channels to participate in the EIA process on an informed basis.

(c) data requirements:

The entire EIA process relies heavily on the collection, extrapolation and analysis of data in support of or in opposition to development projects, and various facets of projects. Data requirements involve both the natural and social sciences (eg. environmental and socio-economic areas) and are often necessary in quantitative and qualitative form. Unfortunately the previous state of northern non-development and the requirement for government priorization in other areas is often evident in data gaps or complete unavailability of information.

The situation can thus arise where a developer is required to provide information for an EIA which the government probably should, but is not able to produce. In these cases the uncomfortable question arises whether to proceed on the basis on imcomplete information and trust that it is not crucial to the immediate decision-making process, or whether to require the developer to generate the information. It is obvious that the government must put more imphasis on the collection of northern base-line data, both for the EIA and other purposes.

(d) phasing development:

In the absence of having an overall, long term plan for northern development, the EIA process gives government an opportunity to at least conceptualise, with some lead time, the types of specific projects which may occur in the future. Depending on the circumstances, the government may choose to use other regulatory powers to phase such development. The EIA process, in itself, is not geared for this purpose.

Given the complexities of the political and provincial budgetary systems such phasing can be critical. In northern areas in particular significant lead time is necessary to develop the programs and to deliver the services which will allow northern residents to participate in all phases of development projects. The "soft-side" program areas also require lead time to ensure that any costs of development are adequately mitigated.

Too often in the past such programs and services have had to fit the developers' timetables with the result that services simply could not be provided in time for the government to make specific demands of developers in terms of northern employment levels, etc. Yet developer too are faced with timing constraints, many of which (eg. foreign markets) are largely beyond their or government's control. The concep of phased development then must be used in a conciliatory manner to seek compromises between the needs of both developers and government.

(e) cumulative impacts:

The EIA process is project specific. That is, a project proponent is required only to defend and justify his particular development. In so doing other information which may be termed cumulative is often include For instance a statement of local bio-physical baseline data may in fact be a report of conditions which have already been influenced, either positively or negatively, by other previous developments. Similarly, in projecting a labour market the proponent will have to account for other developments and employers using the same markets. But the EIA process does not speak specifically to the cumulative impact question and possibly is not the proper medium to use in any ca

Perhaps the worst situations are those where more than one development project occur in a relatively small geographic area at or near the same time, and each receives individual EIA approval. The implication is that government is approving development without recognition of regional impacts.

An overall northern development plan would help this situation, but this is not available now and may be too general in any case. Possibly of more use are district or regional land use plans, developed by either the province or local governing bodies which can allocate resources in a rational manner, based on the concept of environmental carrying capacity. District and regional planning, however, is still in its infancy in northern Saskatchewan and occurs, more often than not, in response to development. A third alternative is to definitively place the responsibility for assessing cumulative impacts with a particular agency (eg. line department, board, commission) divorced from either general land use planning or the confines of the EIA process, but whose findings and recommendations could influence both of these activities.

(f) boards of inquiry:

The Board of Inquiry can be a very important asset to the EIA process; in fact it is probably the ultimate tool to focus attention on any particular development and to allow various factions, in a very public manner, to have direct access and influence on the government's decision-making role. Experience has shown, however, that those very positive aspects of the Board of Inquiry are sometimes perceived to be limited by other factors.

In general the issues are those involving credibility (discussed in B (a) above), and the ability of government to fairly and openly question particular developments in which it has either directly or indireclty vested interests. When the government appoints a Board, sets its terms of reference (or at least defines the scope) and finally when the Board acts only in an advisory capacity to government, credibility questions are certainly germaine.

Assuming that the Board itself is a credible structure, however, the government must be seen to act on its recommendations to retain public confidence. The action taken may not always be clear due to encompassing provincial issues, political ideology or other outside influences which affect a particular development or which arise from particular recommendations, but which the Board was not free or able to analyse. Thus while it would be extremely difficult for the government to act in complete opposition to a Board's recommendations, it may act on the recommendations' spirit and intent rather than interpreting them verbatim. The reasons for doing so must of course be explained as clearly and completely as possible.

C. Implications to Northern Residents

(a) lack of formal structures:

The rapid pace of northern social and economic development has placed communities in the position where they too are trying to rapidly put in place the structures to meet transitional needs. The EIA process is one more instance where the communities need to develop some formal means for meaningful participation.

Public and community participation is viewed through the EIA process as a right due people likely to be affected by development. Participation is also seen as necessary by government and developers at various stages of the process to provide information that is lacking elsewhere. Yet most northern communities are not equipped to take full advantage of these opportunities. Who speaks for the community; can or should a municipal government speak adequately on extra-municpal issues; is full public input provided for; can residents and local officials view developmental impacts on regional and provincial scales?

The above questions are largely unanswered and the state of development does differ somewhat from place to place. In general, however, communities deal with the EIA process in an ad hoc manner from case to case. Where community priorities lie with respect to the EIA process is unknown. Until formal structures are developed, however, the northern public will likely not be able to use the process to their own fullest

advantage and decisions on development may be taking place without complete information available.

(b) lack of resources:

The EIA process in many cases demands informed input on very detailed and complex technical subjects. The resources to undetake research and to analyse information from a northern perspective are often inadequate or unavailable.

This is not to suggest that northern people and communities do not or can not provide valuable input, but simply points to an area where northern people are less well served than the rest of the province for a variety of reasons that have nothing to do with the EIA process itself. The north, for example, has no post-secondary academic institutions which ordinarily provide some research capabilities. Neither has the north proved very receptive to the growth of service or interest organizations (eg. Saskatchewan Wildlife Federation, Anti-Nuclear Societies) which can generate income to hire expertise to provide research and prepare position papers from a particular bias.

Finally, the growth of northern local and regional government has not yet evolved to the stage where independent control of the resources necessary to fully evaluate impacts is available. This stage is approaching, but like any evolutionary process it takes time, which unfortunately means that some development will indeed take place without the fullest possible degree of northern input.

In the interim government at the provincial level is making funds available on a case by case basis to allow for northern-controlled impact research. While this has the desired immediate effect, it is not a long term substitute for ongoing and more wide ranging northern-controlled research and planning.

(c) employment potential and business development:

The EIA process, especially its socio-economic aspects, provides a wealth of predictive information on employment and business opportu-

nities for any particular development. These are essentially the most positive impacts that northern residents expect from development.

To be effective this information must be available at the community level at a very early stage (also see I (d) above), and in terms as specific as possible. To maximize benefits in these areas, communities and residents need lead time to ensure readiness; to negotiate for and take place in training programs, to form the necessary companies, to acquire funding and equipment, and to ensure that adequate community facilities (eg. airports) are in place.

The information must also be available to help people make informed choices about employment possibilities which can have important lifestyle effects. Will the job mean commuting; is relocation a possibility; how long might the job last; are there health or safety implications; is the training adequate for employment elsewhere; what existing conditions will change; are there costs as well as benefits? In most cases it is assumed that employment and business opportunities will be beneficial, and indeed they may be. The information must be available early enough, however, for these kinds of questions to be answered and choices made.

In this respect the EIA process encourages proponents to make very early contact with communities which may be impacted. Contact often begins immediately after the project proposal stage and carries on throughout the process to final project approval.

(d) Treaty Indian rights:

The EIA process can serve as a focus for Treaty Indians to attempt to assert special conditions with developers.. In northern Saskatchewan unfulfilled Land Entitlements and the concept of extra-territorial rights may also be considerations.

Northern Crown Lands identified by Bands as being considered for extinguishing land entitlements (guaranteed by previous federal treaties) are, by provincial policy, not available for disposition.

In addition, lands under disposition are available for entitlement, subject to the terms of the disposition. In brief, some Bands through judicious land selection may be in good positions to seek special considerations from developers both now and in future years.

The concept of extra-territorial rights deals with access to various resources off Reserve Lands which were not ceded under terms of the various Treaties. To the extent that the EIA process identifies impacts which may affect access, Indians in some cases may again be in a position to negotiate special considerations with developers.

(e) non-status claims and traditional resource use:

Similar to (d) above, the EIA process provides a focus for northern native people (not Treaty Indian status) to press various aboriginal and land claims. As of this date there is no legal recognition of such rights and subsequently any bargaining power is considerably less than that enjoyed by Treaty Indians. The EIA process is definitely not designed to address such questions, but it does present a public forum for the interest groups involved to state their position vis a vis development.

The concept of traditional lifestyles in northern Saskatchewan is very strong, as are the ties between people and the land. During the many years before northern development became an issue the "traditional" industries (hunting, fishing, gathering, trapping) were the economic mainstay. Today the total economic value of these occupations is overshadowed by the industrial and service sectors, but a large proportion of the northern native population still participates in these pursuits, on a full time, seasonal or recreational basis. The government supports the concept that these activities have a continuing role to play in the economy and culture of the north.

Data for the "traditional" industries is far from complete, especially in localized areas which are often the subject of EIA studies. On the bio-physical side not enough is known about important habitat types or actual land and resource use. From a socio-economic viewpoint little definitive information is available on socio-cultural values or the

economic value of income-in-kind garnered as an aside to commercial fishing and trapping operations. Unless and until more information becomes available, the EIA process will be confined to the analysis of (sometimes) incomplete information, without a basis to judge the full impact potential of major development projects.

(f) social implications:

The social impact assessment portion of any EIA is usually the least well developed, usually because hard social data are not available and, in any case, are difficult to extrapolate from. In fact most EIA studies tend to emphasize positive social aspects (eg. employment training, living standards, disposable incomes, etc.).

This entire area is one in which the state of the art does not appear to be as well developed as other topics considered by the EIA process; certainly social impacts are the most difficult to define in quantitative terms. But even supposedly beneficial impacts, for instance increased disposable incomes, can be perceived as having some potential drawbacks. If in a given community banking facilities are not available, how is money handled; do some people having money affect prices for consumer goods to the detriment of others without high-paying jobs; could "extra" money influence less desirable social-recreational activities such as gambling or alcohol abuse?

Suffice to say that without complete information both northern people and the government can be less than adequately prepared to mitigate the negative social impacts of development. Perhaps there is room in the EIA process to consider more qualitative (as opposed to quantitative) data. Some project proponents are attempting to collect and presnt social impact data through thorough involvement of potentially impacted communities in the entire EIA study. Combined with case studies, hard data that is available, and the monitoring of social conditions during and after particular project stages, this methodology appears to hold promise for considerably improved social impact assessment.

(g) health implications:

The impact on public health from any development project is generally considered in the EIA process along with occupational health and safety. It may be that health impacts, both positive and negative, are being less than adequately covered.

In some respects, especially with reference to uranium mining, the regulatory process and responsibility is not yet completely clearly defined in federal/provincial terms. Moreover the uranium industry itself is new enough in global experience that questions still remain, especially about long-term health effects.

Paricular northern concerns are less elaborate in most cases but still deserve attention. Will workers entering realtively isolated communities promote the spread of communicable diseases; will the affluence that goes with steady employment change and improve diets; will the loss of "country-foods" in negatively impacted areas have any effect on nutritional intake? Again, these kinds of questions should be considered so that proper mitigative measures can be taken.

3. Implications to Developers

(a) costs:

Depending on the development project being considered and its potential consequences, the preparation of information necessary to satisfy the requirements of the EIA process can indeed be expensive. Since Saskatchewan follows a "proponent pays" principle, the entire cost is borne by the developer (excepting EIA administrative costs, research funding to the public, and follow-up regulatory costs).

There is no indication that EIA costs have ever stopped a developer from proceeding with a project proposal, and it is quessed that for the majority of projects, EIA costs are probably less than 1% of total captial costs. The government perspective of course is that these costs should be externalised from the province and the public

except in cases where the province is the proponent. In summary, cost implications of the EIA process are not a major factor influencing northern development.

(b) timing:

Depending again on particular project size and consequences, the time required to prepare an adequate EIA can have significant implications for the developer. This is especially true if the process requires Board of Inquiry intervention.

Problems of project timing have been briefly discussed above under D (d). Both government and developers are subject to external influences which can dictate project timing and which can have a great deal of influence on profitability. Balanced against this is government's responsibility, through the EIA process, to ensure that the profits of development are not gained to the province's socio-economic and environmental detriment.

The EIA process is well enough established across northern Canada that developers are aware of the preplanning time which is required for project development. Developers should be prepared to comply fully with the regulatory process in order that the EIA process is not the cause for undue delay.

(c) public participation:

The EIA process relies heavily on public participation, and ultimately on public opinion. Developers must be prepared to be frank and open with the public.

Probably most important the developer must begin communications very early in the process so the public has a continuous flow of information throughout all EIA stages. Early contact also avoids any connotation of "rubber-stamping" that may arise if participation is not available until later stages.

Early public contact can be a radical approach for some developers and industry sectors. The mining industry, for example, had traditionally been very secretive in pre-development stages, both to protect potential resource areas and so as not to produce undesirable stock market fluctuations. There is no question that even with the EIA process, some degree of confidentiality must still be assured. But to the greatest possible, and so as not to force the EIA process to be an unduly punitive one, complete and timely inforamtion must be available for public scrutiny.

SUMMARY

The Environmental Impact Assessment process has evolved and matured significantly since the Churchill River Study sparked public and government environmental concerns in the early 1970s. The EIA forces all developers in both the private and public sectors to be environmentally conscious, to actively plan to minimize adverse effects of development, and to attempt to mitigate negative impacts which cannot be designed out of particular projects.

The EIA process has also contributed greatly to the availability of baseline data in both bio-physical and socio-economic fields. This is particularly true in the north where such information was simply not available previously. It will be a continuing challenge to add to, update and monitor these sources as northern development continues.

The final sections of this paper pointed to a number of areas where the EIA process has not completely fulfilled expectations. But it has served to create a more open and responsive government on the general question of development. If the process can be criticized, it can also be boasted that the EIA requirements have established an important communications medium among developers, the government and the public which creates an awareness of the trade-offs necessary to accommodate development, and which can be very influential in determining whether the benefits of particular developments outweigh their social and physical environmental costs.

DOCUMENT: 860-91/006

QUATRIEME CONFERENCE INTERPROVINCIALE ANNUELLE DES MINISTRES RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT DU NORD

Le développement du Nord et le processus d'évaluation de l'environnement en Saskatchewan

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
Du 15 au 17 septembre 1981

Le développement du Nord et le processus d'évaluation de l'environnement

Introduction

Pendant les années 70, une plus grande sensibilisation à la qualité de l'environnement et au fait que bon nombre d'activités humaines ont des effets non souhaitables sur l'environnement a mené à l'adoption de principes d'évaluation des incidences sur l'environnement dans plusieurs régions de l'Amérique du Nord. Même s'il existait déjà des mécanismes de contrôle de la pollution, il était évident que plusieurs problèmes d'ordre écologique auraient pu être évités ou du moins atténués grâce à de meilleures techniques de planification. C'est ainsi que fut élaboré le concept de l'évaluation des incidences sur l'environnement afin de prévoir la vaste gamme d'incidences d'ordre socio-économique et écologique qu'un projet de développement pouvait avoir, et par le fait même d'éviter ou de réduire au minimum un grand nombre d'incidences non souhaitables, grâce à une conception appropriée, à la modification des méthodes employées et à la planification des mesures correctrices nécessaires.

Même si, à cette époque, la Saskatchewan n'était qu'au seuil d'une mise en valeur sur une grande échelle de ses ressources, le gouvernement n'en a pas moins reconnu la nécessité de planifier et de réaliser ces projets en nuisant le moins possible à l'environnement, notamment dans le Nord de la province. Dans cette optique, on a présenté une politique d'évaluation des incidences sur l'environnement conçue pour donner au gouvernement les moyens pratiques d'étudier et d'évaluer une vaste gamme de paramètres socio-économiques et écologiques et de cerner les préoccupations et les opinions du public avant de prendre toute décision au sujet de l'application, de la modification ou de l'abandon d'un projet. Ce cheminement se fonde sur la conviction que les décisions relatives à la mise en valeur des ressources en seront grandement améliorées et qu'il sera possible d'établir un meilleur équilibre entre les différents objectifs d'ordre social, économique et environnemental.

Le présent document décrit le mode de fonctionnement du processus d'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) en Saskatchewa notamment dans le Nord de la province. Trois exemples d'EIE dans le cas de projets nordiques y sont décrits afin d'illustrer la varié de projets, de problèmes et de questions d'ordre social et écologi-

analyse des répercussions qu'a eues la politique d'EIE sur la mise en valeur du Nord, y compris une étude des répercussions sur le gouvernement, les entrepreneurs et le grand public.

Partie I. La politique et les principes d'évaluation des incidences sur l'environnement en Saskatchewan

A. Historique de l'élaboration de la politique

Au moment de la création du ministère de l'Environnement, en 1972, il n'existait pas de politique ou de précédent pour l'évaluation de l'environnement dans la province. Dans les premières années, le ministère de l'Environnement de la Saskatchewan a passé en revue différentes politiques d'EIE qui existaient ailleurs à ce moment-là (par exemple, la "National Environmental Policy Act" des États-Unis) en vue de concevoir un jour pour la Saskatchewan une politique en la matière. En raison de la faible densité démographique, de l'étendue du territoire et du peu d'importance relative du développement des ressources, l'opinion la plus répandue à cette époque était que la Saskatchewan n'avait pas besoin d'un processus d'EIE. Cependant, les préoccupations manifestées par le public face à deux projets hydro-électriques d'envergure dans le Nord (sur les régimes de Fond du lac et de la rivière Churchill) ainsi que d'autres projets de mise en valeur des ressources ont finalement mené à la décision d'élaborer un processus standard d'EIE. Entre-temps, les évaluations des incidences sur l'environnement étaient effectuées comme mesure spéciale, le premier exemple étant l'étude de la rivière Churchill, qui est décrite plus en détail dans une autre section du présent rapport.

Après avoir expérimenté pendant quelques années diverses formules et avoir procédé à l'évaluation de différents projets énergétiques, le Ministère soumit en septembre 1976 un énoncé de principes officiel sur l'EIE pour qu'il fasse l'objet d'une étude et de commentaires publics. Cette politique a pris force de loi en 1980 par l'adoption de la Loi sur l'évaluation de l'environnement (Environmental Assessment Act).

B. Objet et dispositions principales de la Loi

La Loi a pour objet de veiller à ce qu'aucun projet ne soit mis sur pied avant que n'ait lieu une étude approfondie de ses incidences sur l'environnement biophysique, social et économique. En vertu de la Loi, le ministère de l'environnement de la Saskatchewan est habilité à exiger d'un promoteur du secteur privé ou public qu'il effectue une EIE et qu'il prépare un bilan des incidences sur l'environnement (BIE) qui est soumis au Ministère, qui en fait une étude approfondie. Le projet ne peut être mis en marche que si le promoteur accepte de respecter les conditions fixées par le Ministère en matière d'environnement.

La Loi précise les responsabilités du promoteur en ce qui a trait à l'exécution de l'EIE et au contenu du BIE et il prévoit une forte participation du public durant et après la préparation du BIE. Lorsqu'il s'agit de projets très importants ou litigieux, la Loi prévoit la nomination par le ministre d'une commission d'enquête chargée d'effectuer une étude impartiale du projet, du BIE et des préoccupations du public en la matière. En outre, elle renferme des dispositions relatives à une aide financière accordée sous forme de subvention à toute personne ou organisation qui désire effectuer des recherches et préparer un mémoire dans le cadre de l'étude publique ou de la commission d'enquête.

Les peines prévues en cas de non-respect de la Loi comprennent une amende maximale de 5 000$ plus une somme pouvant aller jusqu'à 1 000$ pour chaque journée ou partie de journée pendant laquelle

le délit est commis. La Loi interdit aux autres organismes gouvernementaux d'accorder des permis et des licences qui pourraient entrer en conflit avec les conditions d'approbation du ministère de l'environnement et permet au ministre de l'Environnement de faire arrêter des travaux en obtenant une injonction du tribunal.

C. Description du processus d'EIE

Un organigramme de tout le processus d'EIE est présenté à la figure 1. En premier lieu, le promoteur d'un projet de développement soumet une proposition au Secrétariat d'évaluation de l'environnement. Un projet de développement est défini comme un projet, une exploitation ou une activité dans le secteur public ou privé qui est susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement. Le Secrétariat évalue alors la proposition en fonction d'une série de critères et détermine s'il y a lieu d'effectuer une EIE. En règle générale, un promoteur sera tenu d'effectuer une EIE si au moins une des conditions suivantes entre en jeu:

1. Le projet touche un élément unique, rare ou menacé de l'environnement.

2. Le projet nécessite une grande quantité d'une ressource provinciale quelconque au point de l'accaparer aux dépens d'autres fins.

3. Le projet comporte des émissions d'éléments contaminants ou crée des sous-produits, des résidus ou des déchets dont la manutention et le traitement ne sont actuellement pas prévus dans des dispositions législatives.

4. Le projet soulèvera de fortes réactions de la part du public en ce qui a trait aux changements qu'il apportera à l'environnement.

5. Le projet fait appel à de nouvelles techniques susceptibles d'avoir de fortes incidences sur l'environnement et n'ayant jamais été utilisées en Saskatchewan.

6. Le projet sera accompagné de mises en valeur ou d'activités qui peuvent en soi avoir des incidences considérables sur l'environnement.

En rendant ses décisions, le Secrétariat peut consulter le Comité d'étude de l'évaluation des incidences sur l'environnement, comité consultatif interministériel qui a été créé afin de fournir une vaste gamme de spécialisations lors du processus d'évaluation. Cela permet également de veiller à ce que les préoccupations d'autres organismes compétents au chapitre des objectifs et de la réglementation entrent en ligne de compte dès les premières étapes d'un projet de développement.

Si aucune EIE n'est nécessaire, le promoteur en est avisé et le projet peut se mettre en branle sous réserve des autres règlements pertinents. S'il est nécessaire d'effectuer une EIE, le Ministère rend cette décision publique en mettant des annonces dans des journaux de la région où le projet doit être réalisé.

Le promoteur doit effectuer l'EIE en fonction des lignes de conduite du Ministère. Les exigences détaillées sont précisées dans le document intitulé "General Guidelines for the Preparation of an Environmental Impact Statement" (Lignes de conduite générales pour la préparation d'un bilan des incidences sur l'environnement). En règle générale, le bilan des incidences sur l'environnement doit renfermer les éléments suivants:

1. Une description claire du besoin auquel répond le projet
2. Une description détaillée du projet où figurent les détails pertinents au chapitre de l'emplacement, de la nature, de l'ampleur et de l'échéancier du projet à toutes ses phases, de l'étape de la planification à celle de l'abandon
3. Le relevé des solutions de rechange
4. Le relevé des incidences éventuelles au chapitre socio-économique et écologique
5. La description des mesures d'amélioration et de redressement à appliquer
6. Le relevé des incidences néfastes irrémédiables

7. Un appel à la participation du public lors de la préparation du BIE.

Le BIE est soumis au Ministère et révisé par le Secrétariat et par le Comité d'étude de l'évaluation des incidences sur l'environnement. On procède ensuite à un relevé des lacunes dans lequel sont précisées les améliorations, les modifications ou les données supplémentaires nécessaires. S'il existe des lacunes majeures qui rendent impossible l'évaluation adéquate de la proposition ou encore si le BIE est jugé incompréhensible pour le grand public, le promoteur doit alors réviser le BIE en conséquence.

Lorsque le BIE est jugé acceptable, le rapport est rendu public, ainsi que les commentaires de révision technique du Secrétariat et du Comité d'étude. Les rapports sont communiqués à différents centres d'information afin de les mettre à la disposition du public. Des exemplaires du résumé du BIE sont envoyés aux personnes et aux organisations qui figurent sur la liste d'envoi postal du Secrétariat ainsi qu'à tous ceux qui en font la demande. Les centres d'information sont généralement installés dans des édifices publics comme des bibliothèques et des bureaux gouvernementaux dans diverses régions de la province afin d'assurer une accessibilité maximale. Une période de révision d'au moins 30 jours est réservée à la période d'étude et de commentaires publics.

À la fin de la période d'étude publique, on évalue tous les commentaires et tous les mémoires et on décide s'il y a lieu d'avaliser le projet et quelles sont les conditions qui doivent régir son exécution. S'il existe de nombreuses préoccupations publiques, le ministre peut décider de nommer une commission d'enquête ou de tenir d'autres réunions publiques locales.

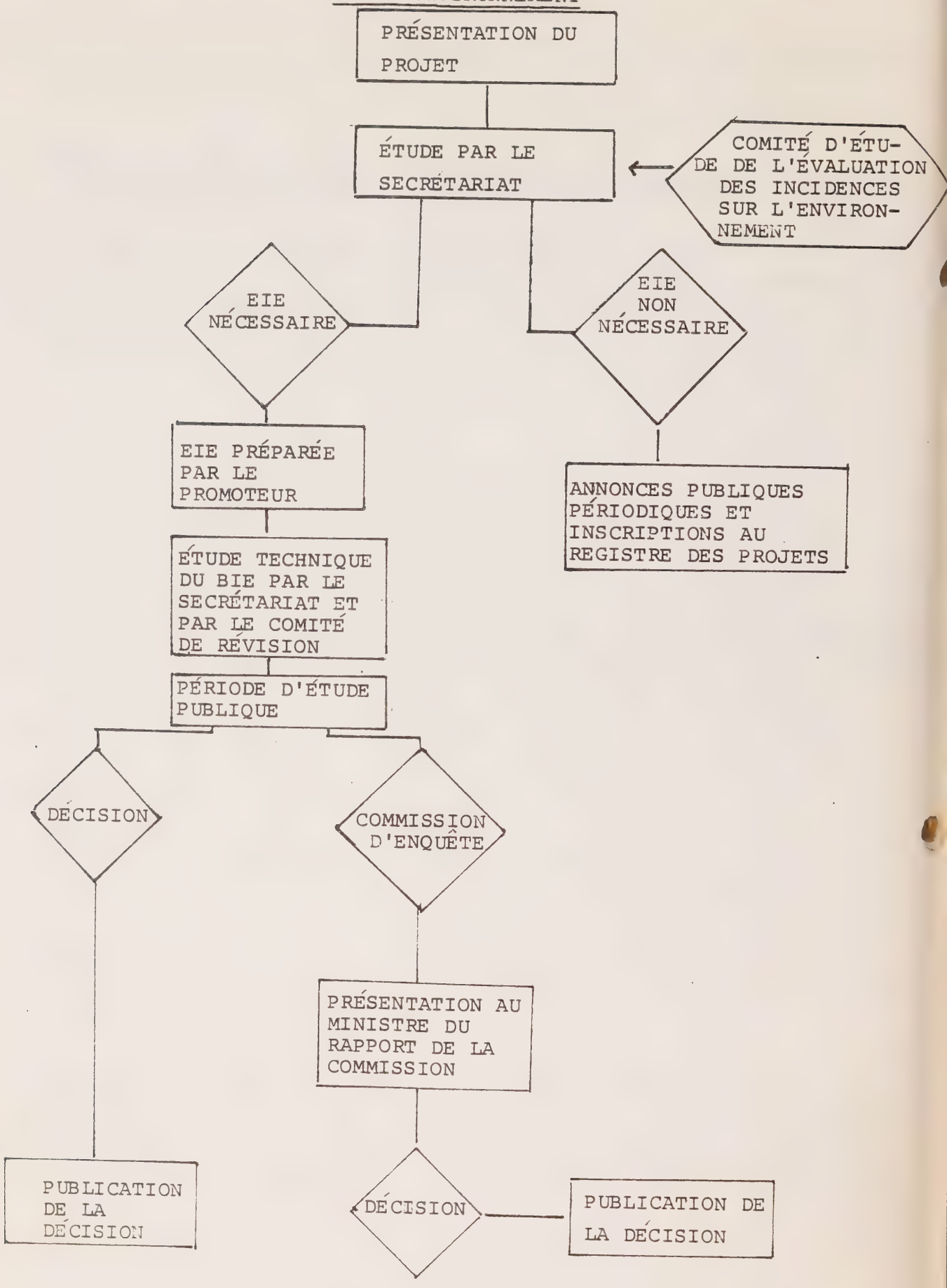
Lorsqu'une commission d'enquête est nommée, les audiences publiques ont lieu à des endroits et selon l'horaire et la formule déterminés par la commission. Le projet et le BIE sont révisés de façon distincte et la commission fait des recommandations au ministre en ce

qui a trait à l'adoption ou au rejet d'un projet et aux conditions d'acceptation. Le rapport de la commission et la décision du gouvernement sont rendus publics.

D. Application du processus d'EIE - de 1975 à aujourd'hui

Depuis l'adoption du processus d'EIE, le nombre de propositions soumises à l'étude s'est constamment accru d'année en année. Ainsi, 17 projets ont été étudiés en 1977, 56 en 1978, 67 en 1979 et 71 en 1980. Depuis 1975, le Secrétariat a étudié un total de 227 propositions, dont 65% ne justifiaient pas une EIE. Au cours de cette période, 31% des promoteurs ont mené une EIE et 3,5% (soit 8 projets) ont été confiés à une commission d'enquête. Or, quatre des commissions d'enquête se sont penchées sur des projets prévus dans le Nord, ce qui montre bien l'influence importante du processus d'EIE sur le cours que prend le développement du Nord. Les quatre projets à l'étude étaient la proposition hydro-électrique de SPC pour la rivière Churchill, le projet de SPC sur la rivière Rapid, la mine et l'installation d'uranium d'AMOK à Cluff Lake et le projet d'exploitation de l'uranium d'Uranerz à Key Lake. Les trois premiers projets sont décrits en détail dans la section suivante. Des 66 projets actuellement inscrits au registre des EIE, 21 sont situés dans le Nord de la Saskatchewan. Toute une gamme de projets sont représentés, y compris un projet d'expérimentation de combustible à base de tourbe, ainsi que différents projets de prospection, de construction routière et d'extraction d'uranium et d'or.

PROCESSUS D'ÉVALUATION ET DE RÉVISION DES INCIDENCES SUR L'ENVIRONNEMENT



Partie II. Exemples concrets

Nous avons choisi trois exemples afin d'illustrer comment le processus d'EIE a fonctionné dans le cadre du développement du Nord et de l'environnement nordique. Les projets choisis sont: le projet hydro-électrique de SPC pour la rivière Churchill, le projet hydro-électrique de SPC sur la rivière Rapid et la centrale d'uranium d'AMOK à Cluff Lake.

Ces projets ont été retenus pour étude pour les raisons suivantes:

1. Ces projets sont représentatifs des différents genres de projets effectués dans le Nord de la Saskatchewan et donnent ainsi une idée de toute la gamme des considérations d'ordre économique, social et écologique liées au développement du Nord. Le projet de la rivière Rapid était un très petit projet hydro-électrique touchant une région locale relativement petite; le projet de la rivière Churchill était une proposition d'envergure qui touchait une vaste région; par ailleurs, l'installation d'uranium de Cluff Lake touchait un petit secteur géographique mais ses répercussions dépassaient les frontières provinciales et englobaient des questions d'intérêt national et international.

2. Chacun des projets était situé dans une région différente du Nord, ce qui permet des comparaisons intéressantes entre les questions d'ordre strictement local ou régional et celles qui semblent être communes à toutes les discussions relatives au développement et à l'environnement du Nord.

3. Les trois projets ont été confiés à une commission d'enquête et ce, avec des résultats passablement différents: le projet de la rivière Churchill a été complètement rejeté, la proposition principale pour la rivière Rapid a été rejetée mais une solution de rechange a été acceptée, et le projet d'uranium de Cluff Lake a été approuvé après l'élaboration de conditions relatives à l'environnement qui constituent un précédent.

4. Chaque projet a donné lieu à une formule distincte de participation du public. Les travaux de la commission d'enquête sur le projet de Cluff Lake s'effectuèrent dans un cadre juridique officiel qui faisait appel aux témoignages tant de spécialistes bien connus sur la scène internationale que de particuliers et de groupes locaux. À l'opposé, la commission d'enquête sur le projet de la rivière Rapid n'était constituée que d'un membre et a restreint les audiences à deux centres démographiques situés dans la région touchée par le projet. Enfin, l'étude du projet de la rivière Churchill intégrait un programme intensif d'information et de participation du public qui s'est poursuivi tout le long du processus de la commission d'enquête.

Les faits saillants de chaque projet sont décrits ci-dessous.

A. La commission d'enquête sur la rivière Churchill

Le projet

SPC avait comme projet de construire un barrage et une centrale d'énergie produisant 300 MW à Wintego Rapids ainsi que six autres digues afin de créer un réservoir s'étendant de Wintego, à 70 milles en amont jusqu'à Drinking Falls sur la rivière Churchill et à 59 milles en amont sur la rivière Reindeer jusqu'au barrage Whitesand. Une superficie totale de 112 milles carrés aurait été inondée. En outre, il était nécessaire d'installer une ligne de transmission de 230 V entre Wintego et la sous-station de Beatty, soit sur une distance de 200 milles, et de construire une route tous temps pour relier la station à l'autoroute 135.

L'EIE

L'étude de la rivière Churchill est un cas particulièrement intéressant parce qu'elle représente en fait la première évaluation des incidences sur l'environnement menée en Saskatchewan et qu'elle a eu lieu avant l'élaboration des politiques et des mesures législatives relatives à l'EIE. C'est donc dire que l'étude n'était pas limitée par des préjugés ou des normes pré-établies sur la façon

dont une EIE devait être menée. L'étude survenait également à une époque de grands changements d'attitudes et de mentalités face à la gestion de l'environnement et à la mise en valeur des ressources dans le Nord.

Contrairement aux deux autres EIE, l'étude de la rivière Churchill a largement bénéficié d'une aide gouvernementale: elle a en effet été financée par la Saskatchewan, le Manitoba et le gouvernement fédéral pour un montant de quelque 2,5 millions de dollars, et la plus grande partie du travail a été effectuée par du personnel des ministères gouvernementaux. De plus, le mandat de l'étude était beaucoup plus vaste que celui de deux autres EIE, cela étant particulièrement attribuable à l'étendue de la région touchée et à la nature du projet.

Un autre élément caractéristique de l'étude a été le programme de participation du public. L'objectif original visait à encourager un libre échange de renseignements entre les membres de la commission et les gens touchés par le projet. Le programme a pris une grande envergure et on s'est efforcé de rejoindre les gens grâce à des réunions locales, à des kiosques de présentation, à des bulletins publiés en anglais et en cri, et par la distribution de documentation dans les écoles, aux groupes d'intérêt, aux organisations et aux particuliers concernés. Financièrement parlant, le programme de participation du public était l'un des secteurs les plus importants de l'étude, puisque 10% du total des crédits lui étaient réservés. Même si on a jugé que le programme avait remporté un succès mitigé, il n'en a pas moins réussi à susciter un grand intérêt et à sensibiliser les gens aux projets de développement et aux résultats de l'enquête et il a permis d'établir le principe de la participation du public comme élément nécessaire du processus d'EIE et fourni une tribune de discussion du projet et de l'étude par les habitants du Nord et d'autres intervenants.

La commission d'enquête

La commission, nommée en janvier 1977, a été chargée d'informer le public des résultats de l'étude de la rivière Churchill; de réviser les incidences sociales, économiques et écologiques du projet hydro-électrique proposé; de recueillir les réactions du public face à la proposition et de faire des recommandations afin de déterminer si le projet devait être autorisé ou non. La commission a tenté de faire participer un large échantillon du grand public dans le cadre du processus d'enquête, par un vaste programme de correspondance, des réunions d'information, l'établissement de centres de renseignements dans 41 villes et villages de la Saskatchewan et par des communiqués de presse. Le public a bien réagi à ces initiatives. Plus de 120 personnes ont assisté à des réunions de deux jours à Prince Albert, Régina et Saskatoon. Entre septembre et novembre 1977 ont eu lieu 20 réunions dans 18 collectivités différentes de la province, dont bon nombre étaient situées dans le bassin de la rivière Churchill. On estime à plus de 600 le nombre de participants. La liste de distribution postale comptait plus de 4 300 noms, dont 800 avaient été inscrits sur demande. Outre les exposés oraux, 92 mémoires écrits ont été présentés.

Les résultats du processus d'enquête

La commission a déposé son rapport final en juin 1978. Elle recommandait que le gouvernement ne donne pas suite au projet hydro-électrique. Des huit commissions d'enquête instituées jusque-là, la commission d'enquête de la rivière Churchill était la première à recommander le rejet catégorique d'un projet pour des motifs d'ordre social et écologique. La commission estimait que les avantages du projet seraient de loin annulés par les inconvénients qu'il imposerait à la population de la région ainsi qu'à un milieu naturel unique où se trouve l'une des dernières grandes rivières sauvages de l'Amérique du Nord. La commission recommandait également que la rivière Churchill soit protégée des projets de développement par la création d'une "voie navigable du patrimoine".

En septembre 1978, le gouvernement a annoncé qu'il acceptait la principale recommandation de la commission et qu'il n'autoriserait pas la construction de la station d'électricité et du barrage de SPC. Pour remplacer ce projet, l'installation hydro-électrique de Nipawin, sur la rivière Saskatchewan, serait construite pour répondre aux besoins énergétiques de la province. Dans le droit fil des travaux de la commission d'enquête, le gouvernement a accepté de favoriser davantage la recherche archéologique sur la rivière Churchill et le gouvernement a été encouragé à accentuer ses efforts en vue de régler rapidement la question des droits territoriaux des Autochtones.

B. La commission d'enquête de Cluff Lake

Le projet

La société de prospection Amok Limitée, de propriété française, avait comme projet de construire et d'exploiter une mine d'uranium et une usine de transformation à Cluff Lake, dans le Nord-ouest de la Saskatchewan. Contrairement au cas de la rivière Churchill, ce projet ne touchait qu'une petite zone géographique et était situé dans une région relativement peu peuplée. La région ne revêtait pas la même importance que le bassin de la rivière Churchill sur les plans historique, culturel et social. Toutefois, la nature même du projet, c'est-à-dire l'exploitation des ressources d'uranium du Nord, en faisait un projet important et controversé.

Les principaux éléments de la proposition consistaient à extraire 72 000 tonnes métriques de minerai d'uranium pendant une période de 3 ans et à transformer ce minerai en des formes plus courantes pour le mettre en marché à l'extérieur de la Saskatchewan.

Le complexe de prospection et de transformation proposé comprenait des installations pour l'approvisionnement en eau, le traitement des déchets, la production d'électricité, des boutiques, des laboratoires, ainsi que des locaux réservés à l'administration et à l'hébergement des travailleurs. La deuxième phase du projet prévoyait

la construction d'autres installations pour la transformation du minerai afin de concentrer l'important volume des minerais de catégorie inférieure. Le rythme de production était estimé à 1 500 MT d'uranium brut par année.

L'EIE

Le BIE a été effectué par une entreprise de consultation privée se spécialisant dans l'évaluation de l'environnement avec une certaine aide de la part des promoteurs du projet. L'EIE a été soumise au Ministère en novembre 1976, après l'adoption officielle de la politique d'EIE. Cependant, comme le processus d'EIE en était encore à ses débuts, les méthodes et les lignes de conduite détaillées qui auraient pu aider le promoteur à préparer son mémoire n'étaient pas encore disponibles. Le rapport se fondait sur une série d'études et était compilé sous la forme d'une évaluation exhaustive des effets probables qu'auraient la mine et l'usine proposées sur l'environnement, la santé et la sécurité ainsi que sur les éléments socio-économiques. En outre, le rapport renfermait les mesures que la société comptait prendre afin de réduire au minimum les effets néfastes du projet. Différents fonctionnaires passèrent en revue l'étude préliminaire de l'EIE, puis le ministre de l'Environnement décida de rendre le rapport public et de charger une commission d'enquête de le réviser et de recueillir les commentaires du public.

La commission d'enquête

La commission d'enquête de Cluff Lake a été nommée en février 1977. Alors que le projet de la rivière Churchill se distinguait par son EIE, le projet de Cluff Lake est surtout remarquable par le style et la forme de sa commission d'enquête. Contrairement aux commissions d'enquête tenues avant ou après l'étude de ce projet, la commission d'enquête sur le projet de Cluff Lake était présidée par un juge et avait un mandat extrêmement vaste. Ainsi, outre le mandat habituel ayant trait à la révision du projet et de ses incidences, la commission d'enquête de Cluff Lake était chargée:

1. de faire des commentaires en vue de déterminer la pertinence des exigences du droit et des politiques du Canada et de la Saskatchewan relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs au chapitre de la teneur et des procédures d'exécution;

2. d'exprimer un avis sur les aspects plus larges de l'expansion de l'industrie de l'uranium en Saskatchewan.

D'après l'interprétation de la commission, "les aspects plus larges" comprenaient les risques du cycle des combustibles nucléaires, le problème connexe de la course aux armements nucléaires et l'utilisation de l'uranium dans la production d'armes, le vol et le sabotage de produits nucléaires et les incidences de la technologie nucléaire sur l'ensemble de la société.

Le programme d'information du public associé à l'enquête avait des objectifs similaires à ceux du programme de la rivière Churchill mais la méthode employée était différente. La commission a tenu quatre audiences préliminaires, dont trois dans des collectivités du Nord, afin d'établir une procédure normalisée. La commission a ensuite rendu public un code de procédure officiel qui a fait l'objet d'une distribution intensive. La formule utilisée par la commission avait trois volets: des audiences officielles, des audiences locales et des mémoires écrits.

Les audiences officielles ont été menées comme un procès. Il y avait des "participants" à plein temps, dont certains étaient présentés par des conseillers juridiques, et tous avaient le droit de citer des témoins pour appuyer leurs intérêts ou leurs points de vue particuliers. Par conséquent, un grand nombre de spécialistes de l'extérieur du Canada ont été appelés à témoigner. Les témoins devaient faire leurs déclarations sous serment et pouvaient être contre-interrogés par tout autre participant. Les audiences officielles ont eu lieu à Regina et à Saskatoon du 24 avril au 30 septembre 1977. En tout, la commission a siégé 67 jours. Le nombre de témoins entendus se chiffre à 138 et on a recueilli 10 786 pages de témoignages.

Les audiences locales n'avaient pas de caractère officiel et ne respectaient pas les règles courantes d'étiquette: on n'y observait aucune procédure officielle. Les gens étant encouragés à faire connaître leur opinion sous la forme qui leur convenait le mieux. Les audiences locales ont attiré 260 personnes et 30 organisations, l'assistance se chiffrant à quelque 1 268 personnes. La réaction suscitée par les audiences locales a été jugée très satisfaisante et elle traduisait le grand intérêt soulevé par le sujet de l'enquête. Afin d'assurer une accessibilité maximale aux renseignements échangés, la commission a fourni une interprétation en cri et en chipewyan à toutes les réunions locales tenues dans le Nord.

La commission a également apporté d'autres innovations:

1. Des émissions de radio et de télévision dans le cadre du programme d'information du public. On a produit un total de 580 minutes de diffusion et on évalue à 300 000 personnes l'auditoire touché;

2. La commission a fait appel à un homme de science résidant dans le Nord pour ses connaissances en énergie et en radiations nucléaires. Cela avait pour but de permettre aux habitants du Nord d'avoir accès à des renseignements techniques sur un sujet complexe. L'homme de science a résidé deux mois à Buffalo Narrows au cours de l'enquête;

3. Un concours de composition pour les étudiants de la 7e à la 12e année dont le thème était "La Saskatchewan devrait-elle développer ses ressources d'uranium?" Des prix totalisant 1800 dollars ont été accordés dans diverses catégories aux auteurs des meilleures compositions;

4. La distribution de résumés quotidiens des délibérations officielles de l'enquête;

5. Un programme d'aide financière afin d'aider les groupes d'intérêt public qui voulaient participer à la commission d'enquête mais

n'avaient pas les ressources financières nécessaires. Des crédits totalisant 100 000 dollars ont été consacrés à cette fin. Cet élément a depuis été intégré à la Loi sur l'évaluation de l'environnement.

Les résultats du processus d'enquête

C'est le 21 mai 1978 que la commission a soumis son rapport volumineux et détaillé au gouvernement. Sa principale conclusion était que le projet d'Amok pouvait être réalisé sans avoir d'effets nocifs sérieux sur l'environnement. La commission attachait toutefois certaines conditions à son approbation afin d'améliorer les mesures de protection de l'environnement et elle a fait des recommandations en vue d'améliorer les mécanismes de réglementation et de surveillance du gouvernement. Un grand nombre de ces recommandations ont été acceptées par le gouvernement et intégrées au projet proprement dit. Bon nombre de ces recommandations et conclusions ont également servi de points de référence pour l'évaluation de projets ultérieurs (comme le projet d'uranium de Key Lake). Les principales recommandations de la commission qui touchaient le cours du développement du Nord étaient les suivantes:

1. Le contrôle du développement par les habitants du Nord

La commission a proposé la création d'un Office de développement du Nord (ODN) devant rendre des comptes à l'assemblée législative et oeuvrant indépendamment du ministère des Affaires du Nord de la Saskatchewan. En théorie, l'ODN aurait donné aux habitants du Nord une meilleure représentation pour décider de l'évolution de leurs propres affaires, ce qui aurait débouché sur un mode de développement du Nord plu compatible avec les aspirations et les besoins sociaux.

Le gouvernement a sérieusement envisagé cette recommandation et en a accepté l'esprit. On a toutefois jugé qu'un ODN n'était pas suffisant en soi pour amener les changements souhaités. Outre que sa portée aurait été trop étroite, l'ODN aurait inévitablement fait double emploi dans plusieurs domaines et aurait en fait imposé un

nouveau palier bureaucratique dans le Nord.. Or, à peu près au même moment, on commençait à donner suite à des propositions visant à modifier la structure globale des gouvernements locaux du ord. Ces travaux constituèrent à la fois une possibilité et un cadre permettant d'intégrer et d'appliquer l'esprit de la recommandation de la commission d'enquête.

Le nouveau projet de loi (le "Northern Municipalities Act") devant concrétiser les modifications du gouvernement local en est maintenant à l'étape de l'étude publique. En résumé, on y propose d'élargir les responsabilités du palier local de gouvernement et de créer cinq gouvernements régionaux ayant statut de gouvernement municipal rural. Les deux paliers auront un grand rôle à jouer avec la province pour des questions relatives à la planification et au développement à l'échelle locale et régionale. En plus des domaines pour lesquels les gouvernements du Nord ont compétence directe ou des responsabilités partagées, on créera un Office du développement du Nord qui assumera des fonctions de consultation auprès du ministre des Affaires du Nord de la Saskatchewan. Cette formule respecte l'esprit de la recommandation de la commission d'enquête et l'intègre dans une loi globale sans ajouter de complications bureaucratiques inutiles. Tout compte fait, on considère cette formule comme une solution supérieure à la proposition de la commission.

2. Les avantages pour le Nord et le bail d'exploitation du MANS

La commission d'enquête a recommandé que le projet de Cluff Lake renferme des directives d'emploi donnant préférence aux travailleurs du Nord et, en fait, les méthodes d'embauche et de contrat de l'AMOK sont devenues le point de référence pour mesurer le rendement de tous les autres importants projets d'exploitation des ressources qui ont été proposés par la suite. Les conditions ont été négociées entre la société et le gouvernement en se servant du bail d'exploitation.

Le bail d'exploitation est l'instrument utilisé par la province pour déterminer les modalités d'occupation et d'utilisation des terres de la Couronne pour toutes fins (par exemple résidentielle, commerciale, de loisirs, agricole), en précisant certaines conditions. Dans ce nouvel usage du bail d'exploitation, les conditions ont été considérablement élargies de façon à inclure des clauses préférentielles en faveur du Nord dans toute une gamme de domaines.

Des niveaux d'emploi pour la participation des habitants du Nord ont été fixés pour diverses catégories de spécialisation à différentes phases de production, on a déterminé des centres de recrutement de la main-d'oeuvre et établi un certain nombre de points de rassemblement pour le transport des travailleurs, on s'est entendu sur les dispositions relatives à la formation et au perfectionnement des employés, on a établi des horaires de travail (7 jours de travail, 7 jours de congé) et d'autres services aux employés ont été prévus. En outre, les négociations ont débouché sur des clauses préférentielles dans le secteur visé et en ce qui a trait à l'approvisionnement en biens et services auxiliaires.

Tout compte fait, le bail d'exploitation est une entente contractuelle qui lie le gouvernement et le promoteur. Même s'il n'avait jamais été utilisé précisément dans ce but auparavant, il a eu des effets remarquables en permettant que dans la plus grande mesure du possible, le développement du Nord apporte des avantages dans le Nord.

3. La participation du public

Il est nécessaire de tenir les habitants du Nord parfaitement au courant de tous les projets de développement dans le Nord et des incidences que ces projets sont susceptibles d'avoir sur eux et leur environnement: depuis les travaux des commissions d'enquête de Cluff Lake et de la rivière Churchill, cette idée a retenu de plus en plus l'attention dans la prestation et la teneur des programmes d'information publique qui vont de pair avec le processus d'évaluation. Le public est informé beaucoup plus tôt dans le

processus, de sorte que l'apport du public est plus susceptible d'influencer la planification des projets. Cette évolution est particulièrement sensible dans la formule utilisée pour faire participer le public à certains projets récents d'exploitation minière dans le Nord.

C. La commission d'enquête de la rivière Rapid

Le dernier exemple du processus d'EIE en Saskatchewan est à certains égards radicalement différent des deux premiers projets étudiés. En effet, la proposition de la rivière Rapid était un petit projet, tant sur le plan des investissements que sur celui des incidences sur la région avoisinante. Le processus d'étude publique avait également une portée restreinte et s'est principalement limité aux personnes résidant dans la zone touchée. Contrairement aux deux projets précédents, les habitants appuyaient en général l'objectif du projet, même s'ils n'approuvaient pas les moyens par lesquels SPC se proposait de le réaliser. Il est intéressant de noter que la taille du projet ne change en rien la nature de l'opinion et des préoccupations du public face au développement, c'est-à-dire que les préoccupations semblent les mêmes peu importe la taille du projet et la région visée. Le projet de la rivière Rapid est également important en ce sens qu'il constitue une excellente démonstration de l'efficacité que le processus d'EIE peut avoir afin d'équilibrer avec succès les besoins et les préoccupations des résidents du Nord d'une part et le développement du Nord d'autre part.

Le projet

À la fin de 1979, SPC proposa de construire une petite station de production hydro-électrique sur la rivière Rapid à proximité de Stanley Mission. Le projet comprenait la construction d'un barrage en béton sur la rivière, l'installation de générateurs à turbine d'une capacité de 1 MW et la construction de deux lignes de transmission afin de relier Stanley Mission à la station et de raccorder le tout au réseau provincial. Le projet avait deux objectifs

principaux: approvisionner Stanley Mission en électricité et construire une station hydro-électrique prototype de petite envergure dans le cadre des recherches effectuées par SPC afin de déterminer dans quelle mesure il est possible d'approvisionner en électricité des collectivités nordiques isolées.

L'EIE

C'est le personnel de SPC qui a procédé à l'évaluation en se fondant sur la grande expérience dont il pouvait alors se prévaloir en la matière. En effet, par suite du processus d'EIE, SPC avait mis sur pied sa propre équipe de spécialistes de l'environnement qui menait régulièrement des études sur l'environnement. L'évaluation de SPC n'était pas très détaillée, car on estimait que le projet ne justifiait pas pareil approfondissement.

La commission d'enquête

Autre contraste avec les deux exemples précédents: la composition de la commission, soit un seul homme. La personne qui formait la commission avait cependant déjà mené des audiences publiques au sujet d'un autre projet hydro-électrique de SPC. Les audiences ne revêtaient pas de cadre rigide et furent tenues à deux endroits seulement: Stanley Mission et La Ronge. Aux deux séances, l'assistance était de 35 à 40 personnes.

Les résultats du processus d'enquête

La commission a conclu que le projet d'exploitation hydro-électrique ne devait pas être retenu mais que SPC devait construire une ligne de transmission afin de relier Stanley Mission au réseau provincial. La commission a fondé sa décision sur le fait que les résidents locaux s'opposaient unanimement à la construction d'un barrage ou à toute modification de la rivière Rapid mais qu'ils étaient manifestement en faveur du projet de raccordement au réseau provincial. La commission estimait que les facteurs d'ordre écologique, l'opinion

publique et les considérations économiques s'alliaient pour faire de la ligne de transmission un projet plus intéressant que la centrale de production.

L'autre conclusion importante de la commission était que les stations hydro-électriques de petite échelle conviennent bien aux besoins du Nord. La commission a recommandé que SPC poursuive ses recherches relatives à l'application de cette technique comme moyen d'améliorer la qualité et l'approvisionnement des services d'électricité dans les collectivités nordiques isolées.

D. Similitude entre les EIE

L'étude précédente des divers exemples proposés a surtout mis en lumière les différences qui distinguent les trois EIE. Cependant, il existe entre elles certaines similitudes frappantes qu'il vaut la peine de mentionner en raison de la lumière qu'elles jettent sur les questions et les préoccupations nordiques et sur leurs incidences sur le développement du Nord en général.

1. Les trois EIE ont démontré l'extrême intérêt que nourrissent les résidents du Nord à l'endroit de leur environnement et de tout projet qui pourrait modifier leur environnement et (ou) leur mode de vie.

2. On accorde une grande importance à la qualité de l'environnement comme base de préservation du mode de vie traditionnel et de l'exploitation traditionnelle des ressources comme la pêche, la chasse et le trappage. Les habitants du Nord semblent attacher une plus grande importance que le résident moyen du Sud aux aspects "sauvage" et "naturel" de l'environnement du Nord et ils considèrent ces valeurs comme des éléments essentiels à leur conception de la qualité de la vie.

3. On note un grand intérêt pour les projets nordiques qui amélioreraient la situation sociale et économique actuelle, notamment

en ce qui a trait au chômage généralisé, au manque de possibilités d'amélioration des aptitudes professionnelles, au niveau de vie inférieur, etc. On note une grande méfiance à l'endroit de tout projet qui semble profiter au ud aux dépens du Nord, et les habitants du Nord voient automatiquement dans cette optique un grand nombre de projets de développement. Les trois commissions d'enquête ont recueilli beaucoup de commentaires sur l'idée selon laquelle les habitants du Nord devraient être les premiers bénéficiaires des projets situés dans le Nord, puisque ce sont eux qui devront assumer le fardeau des coûts attribuables à ces projets.

4. Toutes les commissions ont réaffirmé le principe selon lequel la participation du public doit faire partie intégrante de l'EIE et du processus de planification des projets, et elles ont offert de nombreuses suggestions sur les façons d'améliorer la contribution du public au processus de planification. Toutes les commissions ont recommandé que le public participe le plus tôt possible à la planification des projets, ainsi que durant et après l'EIE, et que cette participation se poursuive jusqu'à l'étape de la réalisation.

5. Les trois EIE ont permis de donner plus de poids aux objectifs sociaux et écologiques. Dans le cas de la rivière Churchill, le projet a été complètement abandonné; dans celui de la rivière Rapid, le projet a été modifié afin de diminuer les effets néfastes sur l'environnement; et dans le projet de Cluff Lake, les garanties données au chapitre de l'environnement ont permis l'amélioration tant des méthodes de réglementation et des activités de surveillance que des avantages socio-économiques offerts aux résidents du Nord.

Partie III. La portée de l'évaluation des incidences sur l'environnement du Nord

Huit ans se sont écoulés depuis que la première évaluation des incidences sur l'environnement a été effectuée dans le Nord de la Saskatchewan. Depuis, les EIE menées dans le cas de projets nordiques se sont accrues radicalement tant en nombre qu'en importance, et tout porte à croire que cette tendance se poursuivra, étant donné la forte sensibilisation à l'environnement dans le Nord et l'intérêt que suscitent les ressources du Nord dans plusieurs milieux.

Comme le montrent les exemples précédents, le processus d'EIE a été modifié par les expériences effectuées dans ce domaine dans le Nord, notamment en ce qui a trait à la participation du public et au processus d'étude publique. Mais il est tout aussi évident que l'EIE a eu une profonde influence de longue portée sur l'évolution du développement du Nord de la Saskatchewan. Dans la présente section du document, nous tenterons d'analyser en profondeur les diverses répercussions que le processus d'EIE a eues sur le développement du Nord et nous nous attarderons surtout aux incidences sur le gouvernement, les résidents et les collectivités du Nord et les promoteurs.

A. Les répercussions du processus d'EIE sur le développement du Nord - quelques observations générales

Comment l'évaluation des incidences sur l'environnement a-t-elle influé sur le développement du Nord? Voici quelques-uns de ses effets généralement positifs:

1. Elle a réussi à sensibiliser davantage le public, le gouvernement et les promoteurs au fait que les besoins du Nord diffèrent de ceux du Sud et que le développement du Nord nécessite certaines méthodes et formules différentes.

2. Elle a sensibilisé davantage les gens au caractère unique de certains aspects du milieu nordique et, lors des décisions

relatives au développement, a ainsi donné plus de poids à certains éléments comme la qualité de l'environnement, l'aspect esthétique, les valeurs culturelles, le patrimoine, l'aspect "sauvage" et la nécessité de préserver certaines régions du Nord intactes pour les générations à venir.

3. Elle a contribué à faire connaître davantage les ressources physiques, biologiques, sociales et culturelles du Nord, assurant ainsi une meilleure base pour la planification du développement global.

4. Elle a accru la participation des habitants du Nord aux discussions relatives à des questions controversées comme le règlement des revendications territoriales, l'exploitation par rapport à la préservation, la valeur intrinsèque du caractère "sauvage", les conflits entre les utilisations traditionnelles des ressources et les formes plus modernes, pour ne citer que ces exemples. Les habitants du Nord sont également devenus plus conscients des perspectives qu'offrent bon nombre de projets dans le Nord, à condition qu'ils soient conçus de façon appropriée. Le gouvernement et les promoteurs ont recueilli des renseignements utiles sur ce que les résidents du Nord perçoivent comme des buts et des objectifs importants pour le développement du Nord.

5. Elle a obligé les concepteurs de projets à intégrer de nombreux avantages sociaux et économiques qui n'auraient autrement pas été accordés. Cela a permis une amélioration notable en ce qui a trait à la planification des mesures visant à atténuer les dommages à l'environnement et à la société, ce qui a finalement profité à l'environnement dans son ensemble.

6. Elle a donné au public une plus grande possibilité de participer au processus de prise de décisions et d'exercer une influence plus directe. Cette évolution a contribué à rendre le gouvernement plus ouvert, plus souple et plus sensible aux besoins.

7. Le processus d'EIE a également permis de ralentir le rythme du développement du Nord, ce qui a laissé au gouvernement et au public plus de temps pour évaluer avec soin les avantages et les inconvénients d'un projet ou d'un plan de développement donné, et d'assurer ainsi un meilleur contrôle de l'évolution du développement du Nord et de réduire les possibilités d'erreur

Malgré ces répercussions positives, il reste encore à résoudre bon nombre de problèmes. En général, le processus d'EIE n'a pas véritablement changé la méthode de planification de base, qui a tendance à exclure la planification à long terme pour se concentrer principalement sur le présent et l'avenir immédiat. Cet état de chose est surtout attribuable à la façon dont les EIE sont effectuées les projets sont évalués séparément et souvent sans qu'il soit tenu compte d'autres projets du même type ou prévus pour la même région. Par conséquent, il arrive souvent qu'on ne traite pas comme il se doit les répercussions cumulatives du développement dans une région donnée. Une façon de résoudre en partie ce problème consisterait à faire réviser par une commission d'enquête plusieurs projets en même temps ou encore à élargir la portée de l'enquête de sorte que le projet soit évalué dans le contexte du développement industriel global d'une région. Cependant, cette formule n'a pas encore été appliquée. L'application du processus d'EIE au développement du Nord dans les dernières années a, et cela n'a rien d'étonnant, mis en lumière un certain nombre de nouvelles questions d'importance dont doivent tenir compte les gouvernements, les promoteurs et le grand public. Dans certains cas, ces problèmes ne sont pas exclusifs au Nord mais traduisent plutôt les difficultés de croissance auxquelles doit faire face tout processus de réglementation en évolution. En revanche, d'autres problèmes sont étroitement liés à l'état du développement du Nord, à l'insertion d'une économie industrielle de salariés dans des sociétés traditionnelles à différents stades de transition, au fait que les résidents du Nord ont déjà vu le "développement du Nord" et l'utilisation des ressources du Nord usurpés par des intérêts du Sud, et à la croissance d'établissements contrôlés par le Nord qui tentent d'influencer tout le processus.

Certaines des plus importantes répercussions de l'application du processus d'EIE dans le Nord de la Saskatchewan sont étudiées ci-dessous. À des fins d'organisation, les sujets sont abordés sous trois grandes rubriques générales, soit le gouvernement, la population du Nord et les promoteurs.

B. Les répercussions pour le gouvernement

a) La question de la crédibilité

Un gouvernement qui nourrit un intérêt déclaré pour le développement économique de l'ensemble de la province peut-il en même temps garder sa crédibilité comme responsable de la réglementation, protecteur général de l'environnement naturel et du bien-être social des personnes touchées par le développement? Si ce double rôle ne peut être rempli de façon crédible, quelle instance devrait assumer la responsabilité de la réglementation? On a tenté de décentraliser les processus de prise de décisions et de réglementation par la création de divers comités et commissions, certains étant permanents tandis que d'autres ne traitent que d'un projet précis. Même là, cependant, il y a association avec le gouvernement, soit au moment de la nomination des membres ou lors de l'établissement de la portée et du mandat d'un organisme particulier. Le public a plus ou moins bien accepté la situation.

Le problème de crédibilité se pose d'autant plus lorsque le gouvernement est également le proposeur du projet de développement. Dans le Nord du Canada, les gouvernements sont généralement très engagés dans les projets de développement, et cela est particulièrement vrai en Saskatchewan. Le plan visant à maximiser les avantages par l'intermédiaire d'une participation directe du gouvernement dans les projets de développement industriel est bien élaboré politiquement parlant, mais il souligne forcément la dualité des intérêts dans le processus d'EIE.

Il est évident que le gouvernement ne peut se dérober au rôle de réglementation qui lui est prescrit par la loi. En fait, on pourrait

soutenir (notamment en ce qui a trait à la production de l'uranium et à la réglementation par le gouvernement fédéral) que dans certains domaines, la province tente en réalité d'accroître ses pouvoirs en tant qu'instance de réglementation. Pour l'instant, la solution la plus prometteuse consiste peut-être à élaborer encore davantage les divers modes de participation publique directe que permettent les divers processus d'EIE, tant au chapitre de la formulation des politiques que dans le processus de prise de décisions

Plus important encore, il faut que l'on puisse constater que le gouvernement tient compte des résultats de cette participation. Les trois cas types mentionnés dans la partie II du présent document peuvent servir d'exemples de la façon dont la Saskatchewan a réagi aux processus d'EIE et au rôle du public dans ledit processus.

b) La participation du public

La participation du public est essentielle à la réussite du processus d'EIE. Pour que le processus demeure crédible, le public doit jouer le rôle de gardien vigilant décrit ci-dessus en a). En second lieu, dans les régions nordiques où il est impossible de se procurer des données précises dans un grand nombre de domaines, le résident du Nord est souvent une mine de renseignements valables pour le processus d'EIE et le promoteur.

Par ailleurs, la population du Nord a parfois du mal à participer et ce, pour une foule de raisons. Les difficultés d'ordre linguistique constituent un obstacle commun, les établissements sont souvent éloignés des centres de prise de décisions et les installations de transport et de communication sont souvent réduites au minimum dans la plupart des points du Nord. Ces difficultés peuvent être surmontées et elles sont d'ailleurs en train de l'être, mais pour en arriver à des solutions, il faut d'abord définir clairement à qui il incombe de trouver des solutions.

Cette première étape surmontée, il reste à régler la question de la véracité et de la disponibilité des renseignements à partir desquels

se forme l'opinion publique. L'information doit naturellement être aussi complète, réaliste et compréhensible que possible et elle doit être diffusée sur une grande échelle auprès d'une population qui, dans l'ensemble, n'a pas accès aux journaux ou aux organes d'information éducatifs courants. Dans ce domaine, il serait peut-être nécessaire que le gouvernement étudie la possibilité d'établir des structures afin de mener une recherche nordique indépendante, et de faire en sorte que les habitants du Nord disposent des moyens de participer directement au processus d'EIE en ayant reçu les renseignements nécessaires.

c) Les exigences relatives aux données

Tout le processus d'EIE repose largement sur la collecte, l'extrapolation et l'analyse des données qui viennent justifier la réalisation de projets de développement ou divers aspects des projets, ou qui, au contraire, s'y opposent. Au chapitre des données, il faut faire appel aussi bien aux sciences naturelles que sociales (par exemple environnement et aspect socio-économique) et il est souvent nécessaire de les présenter sous une forme quantitative et qualitative. Malheureusement, l'état de non-développement qui existait dans le Nord auparavant et la nécessité pour le gouvernement d'accorder priorité à d'autres domaines se traduisent souvent par des "trous" ou encore par une pénurie totale de renseignements.

Il peut donc arriver qu'en vue d'une EIE, un promoteur soit tenu de fournir des renseignements que le gouvernement devrait probablement fournir, chose qu'il est toutefois incapable de faire. Ce genre de situation donne lieu à une question délicate, à savoir s'il convient d'aller de l'avant à partir de renseignements incomplets en ayant bon espoir que les renseignements qui manquent ne sont pas essentiels au processus immédiat de prise de décisions, ou s'il faut plutôt demander aux promoteurs de recueillir les renseignements visés. Il saute aux yeux que le gouvernement doit mettre davantage l'accent sur la collecte de données nordiques tant pour le processus d'EIE que pour d'autres fins.

d) Le développement par étapes

En l'absence d'un plan global à long terme de développement du Nord le processus d'EIE donne au gouvernement la possibilité d'au moins concevoir, avec une certaine longueur d'avance, les catégories de projets précis susceptibles d'être réalisés dans l'avenir. Selon les circonstances, le gouvernement peut choisir d'utiliser d'autres pouvoirs de réglementation afin de procéder par étapes à pareil développement. En soi, le processus d'EIE n'est cependant pas conç à cette fin.

Compte tenu de la complexité des systèmes politiques et budgétaires provinciaux, il peut être essentiel de procéder par étapes. Dans les régions nordiques en particulier, il importe d'avoir le temps nécessaire pour élaborer les programmes et offrir des services permettant aux résidents du Nord de participer à toutes les phases des projets de développement. Pour ce qui est des aspects plus "délicat des programmes, il est nécessaire de disposer d'un temps suffisant pour réduire au minimum les coûts de développement.

Par le passé, ces programmes et ces services ont trop souvent été adaptés aux horaires des promoteurs, ce qui empêchait tout simplement d'offrir les services à temps pour que le gouvernement puisse exiger des promoteurs le respect de certaines exigences relatives au nombre d'employés du Nord, etc. Par ailleurs, les promoteurs aussi doivent tenir compte de certains échéanciers (notamment sur les marchés extérieurs) sur lesquels ni eux ni les gouvernements n'ont prise. C'est donc dire que le principe du développement par étapes doit être considéré dans une optique de conciliation afin d'en arriver à des compromis entre les besoins des promoteurs d'une part et ceux du gouvernement d'autre part.

e) Les effets cumulatifs:

Le processus d'EIE fonctionne projet par projet. Autrement dit, le promoteur d'un projet n'est tenu de défendre et de justifier que son propre plan. Ce faisant, il englobe souvent d'autres renseignements, qu'on pourrait qualifier de cumulatifs. Par exemple, le bilan de

données biophysiques locales peut en fait être un relevé de conditions qui ont déjà été influencées, soit positivement soit négativement, par d'autres projets. De même, dans ses prévisions relatives à la main-d'oeuvre nécessaire, le promoteur doit tenir compte des autres projets et des employeurs qui ont recours aux mêmes marchés. Quoi qu'il en soit, le processus d'EIE ne s'adresse pas particulièrement à la question des répercussions cumulatives et n'est d'ailleurs peut-être pas le meilleur moyen à utiliser. Les pires situations sont peut-être celles où plusieurs projets de développement sont prévus à peu près au même moment pour une zone géographique relativement petite et où chacun d'entre eux est approuvé séparément par suite d'une EIE. Dans ce cas, le gouvernement approuve un développement sans tenir compte des incidences régionales.

Un plan global de développement du Nord améliorerait peut-être la situation, mais il n'est pas disponible pour l'instant et pourrait, de toute façon, être trop général. Il serait sans doute plus utile de recourir à des plans régionaux ou de districts d'utilisation des terres qui seraient élaborés soit par la province soit par des organismes de régie locaux capables de répartir les ressources de façon rationnelle, à partir du principe de la capacité d'accueil du milieu. La planification régionale et de district n'en est toutefois qu'à ses débuts dans le Nord de la Saskatchewan et survient dans la plupart des cas par réaction au développement. Une troisième solution consisterait à confier sans équivoque la responsabilité d'évaluer les incidences cumulatives à un organisme particulier (par exemple un ministère concerné, une commission d'enquête ou un office) qui serait distinct tant du processus général de planification de l'utilisation des terres que du cadre de l'EIE, mais dont les conclusions et les recommandations pourraient influer sur ces diverses activités.

f) La commission d'enquête

La commission d'enquête peut constituer un atout très important du processus d'EIE; en fait, il s'agit probablement du meilleur moyen d'attirer l'attention sur un projet particulier et de permettre à

divers groupes, au grand jour, de participer directement au rôle de prise de décisions du gouvernement et de l'influencer. Cependant, l'expérience a montré que ces aspects très positifs de la commission d'enquête sont quelquefois perçus comme étant limités par d'autres facteurs.

En général, les problèmes soulevés sont ceux qui concernent la crédibilité (dont il a été question en B a) ci-dessus) et l'aptitude du gouvernement à contester ouvertement et équitablement des projets particuliers dans lesquels il a des intérêts directs ou indirects. Lorsque le gouvernement désigne une commission, établit son mandat (ou du moins en définit la portée) et enfin, lorsque la commission ne joue qu'un rôle consultatif auprès du gouvernement, il faut effectivement reconnaître qu'il y a là un problème de crédibilité.

Si l'on suppose que la commission elle-même constitue une structure crédible, il faut toutefois qu'on puisse constater que le gouvernement tient compte de ses recommandations afin de garder la confiance du public. Les mesures prises peuvent ne pas toujours être claires en raison de l'ensemble des questions provinciales, de l'idéologie politique ou d'autres influences extérieures qui touchent un projet précis ou qui découlent de recommandations particulières, et que la commission n'était pas libre ou capable d'analyser. Par conséquent si le gouvernement peut très difficilement prendre une vue totalement opposée aux recommandations d'une commission, il peut cependant s'inspirer de l'esprit et de l'objectif des recommandations plutôt que de les interpréter à la lettre. Il va sans dire qu'il faut expliquer le plus clairement et le plus exhaustivement possible les raisons de ce choix.

C. Les répercussions pour les résidents du Nord

a) L'absence de structures officielles

Le rythme rapide du développement socio-économique dans le Nord a obligé les collectivités à essayer d'établir rapidement les structures nécessaires pour répondre aux changements. Le processus

d'EIE est un cas parmi d'autres où les collectivités doivent élaborer certains moyens officiels pour favoriser une participation valable.

Dans l'optique de l'EIE, la participation du public et des collectivités est considérée comme un droit des personnes susceptibles d'être touchées par le développement. Le gouvernement et les promoteurs jugent également nécessaire la participation à diverses étapes du processus afin d'obtenir les renseignements qui leur manquent. Pourtant, la plupart des collectivités du Nord ne sont pas à même de tirer pleinement partie de ces possibilités. Qui parle pour la collectivité; un gouvernement municipal peut-il ou devrait-il prendre position sur des questions extra-municipales; favorise-t-on la pleine participation du public; les résidents et les fonctionnaires locaux sont-ils en mesure d'évaluer les répercussions du développement à l'échelle régionale et provinciale?

Dans l'ensemble, les questions susmentionnées restent sans réponse et l'état de développement varie quelque peu d'un endroit à l'autre. En général, cependant, les collectivités traitent le processus d'EIE de façon distincte, cas par cas. On ignore quelles sont les priorités des collectivités face au processus d'EIE. Tant que des structures officielles n'auront pas été établies, la population du Nord sera vraisemblablement incapable d'utiliser le processus de façon à en tirer pleinement profit, et il peut arriver que des décisions relatives au développement soient prises en dépit d'un manque de renseignements.

b) La pénurie des ressources

Dans de nombreux cas, le processus d'EIE nécessite une participation bien étoffée sur des sujets techniques complexes et très détaillés. Or, les ressources nécessaires pour effectuer les recherches et analyser les renseignements dans une optique nordique sont souvent insuffisantes ou inexistantes.

Nous ne voulons pas dire que la population et les collectivités du Nord ne sont pas capables d'un apport valable, mais simplement que

dans ce domaine, la population du Nord est moins bien servie que le reste de la province pour toute une gamme de raisons qui n'ont rien à voir avec le processus d'EIE en soi. Ainsi, le Nord ne dispose pas des établissements scolaires postsecondaires qui offriraient ordinairement des perspectives de recherche. De plus, le Nord n'est pas très réceptif à la croissance d'organisations d'intérêt ou de service (comme la Fédération de la faune de la Saskatchewan et les sociétés antinucléaires) qui peuvent aller chercher des revenus permettant d'embaucher des spécialistes chargés d'effectuer des recherches et de préparer des documents de principe à partir d'un point de vue particulier.

Enfin, la croissance des gouvernements locaux et régionaux du Nord n'est pas encore rendue au point où peut s'exercer un contrôle indépendant des ressources nécessaires pour procéder à une évaluation exhaustive des incidences. Cette étape n'est pas très éloignée, mais comme tout processus évolutif, cela demande du temps, ce qui veut malheureusement dire que certains projets seront effectivement réalisés sans que la population du Nord ait pu pleinement participer.

Dans l'intervalle, le gouvernement provincial réserve des crédits pour les études cas par cas afin de permettre à la population du Nord de surveiller la recherche sur les incidences. Même si on peut ainsi atteindre des objectifs immédiats, il ne s'agit pas là d'un substitut à long terme pour une recherche et une planification nordiques de plus grande portée.

c) Le potentiel d'emploi et le développement commercial

Le processus d'EIE, et plus particulièrement ses aspects socio-économiques, fournit une mine de renseignements conjoncturels sur les perspectives qu'offre un projet particulier au chapitre de l'emploi et des entreprises. Essentiellement, ce sont là les incidences les plus positives que les résidents du Nord peuvent attendre du développement.

Par souci d'efficacité, la collectivité doit être mise au courant de ces renseignements le plus tôt possible (voir également I d) ci-dessus) et dans les termes les plus précis possibles. Afin de maximiser leurs avantages dans ces domaines, les collectivités et les résidents doivent disposer d'un temps suffisant pour se préparer au projet, pour négocier la tenue de programmes de formation et y participer, pour former les entreprises nécessaires, pour obtenir les crédits et le matériel et pour veiller à se procurer les installations communautaires nécessaires (par exemple des aéroports).

Les renseignements doivent également être disponibles afin d'informer suffisamment la population pour lui permettre de faire des choix rationnels au sujet de perspectives d'emploi qui peuvent influer fortement sur le mode de vie. Le lieu de travail nécessitera-t-il des déplacements périodiques; faudra-t-il déménager; quelle sera la durée de l'emploi; y a-t-il des incidences au chapitre de la santé ou de la sécurité; la formation fournie convient-elle à des emplois ailleurs; quelles seront les modifications des conditions actuelles; y a-t-il aussi bien des coûts que des avantages? Dans la plupart des cas, on suppose que les perspectives relatives à l'emploi et aux entreprises seront avantageuses et, en fait, elles peuvent fort bien l'être. Cependant, il importe de donner les renseignements disponibles suffisamment d'avance pour permettre de répondre à ce genre de questions et de faire les choix qui s'imposent.

À cet égard, le processus d'EIE encourage les proposeurs à prendre très tôt contact avec les collectivités susceptibles d'être touchées. La liaison s'établit souvent tout de suite après la proposition proprement dite et se poursuit pendant tout le processus jusqu'à l'approbation finale du projet.

d) Les droits des Indiens liés par traité

Le processus d'EIE peut servir de tribune aux Indiens liés par traité afin de tenter d'obtenir des conditions spéciales des promoteurs. Dans le Nord de la Saskatchewan, on peut également tenir compte des droits territoriaux non respectés et du principe des droits extra-territoriaux.

Selon la politique provinciale, les terres du Nord qui appartiennent à la Couronne et que les bandes considèrent visées par les droits territoriaux éteints (garantis par des traités fédéraux précédents) ne peuvent être utilisées pour différents projets.

En outre, les territoires pouvant être attribués peuvent aussi faire l'objet d'une reconnaissance de droits, sous réserve des conditions adoptées. En résumé, grâce à une sélection judicieuse de territoires, certaines bandes peuvent être en bonne position pour demander aux promoteurs de leur accorder certaines conditions spéciales pour l'immédiat et les années à venir.

Le principe des droits extra-territoriaux a trait à l'accès à diverses ressources situées à l'extérieur des réserves et qui n'ont pas été cédées en vertu de divers traités. Dans la mesure où le processus d'EIE dégage les incidences relatives à l'accès, les Indiens peuvent une fois de plus, dans certains cas, être en bonne position pour négocier des considérations spéciales avec les promoteurs.

e) Les revendications des Autochtones non liés par traité et l'utilisation traditionnelle des ressources

Comme en d) ci-dessus, le processus d'EIE offre une tribune aux Autochtones du Nord (qui ne sont pas liés par traité) pour qu'ils puissent défendre diverses revendications territoriales et autochtones. Jusqu'ici, leurs droits n'ont pas été reconnus juridiquement et leur pouvoir de négociation est considérablement moindre que celui des Indiens liés par traité. Le processus d'EIE n'est absolument pas conçu pour traiter pareilles questions, mais il n'en constitue pas moins une tribune publique permettant aux groupes d'intérêt concernés d'exposer leur position face au développement.

Le concept des modes de vie traditionnels dans le Nord de la Saskatchewan est très fort, tout comme les liens entre la population et la terre. Durant les nombreuses années avant l'émergence du développement du Nord, les industries "traditionnelles" (chasse, pêche, cueillette, trappage) constituaient le principal support

économique. Aujourd'hui, la valeur économique totale de ces occupations est éclipsée par les secteurs de l'industrie et des services, mais une forte proportion de la population autochtone du Nord participe encore à ces activités, à plein temps, selon les saisons ou comme simples loisirs. Le gouvernement estime que ces activités ont un rôle permanent à jouer dans l'économie et la culture du Nord.

Les données relatives aux industries "traditionnelles" sont loin d'être complètes, spécialement dans les régions localisées qui font souvent l'objet d'études d'EIE. Sur le plan biophysique, on sait peu de choses d'importants types d'habitats ou de l'utilisation réelle des terres et des ressources. Dans une optique socio-économique, on dispose de peu de renseignements solides sur les valeurs socio-culturelles ou sur la valeur économique de la rémunération en espèces touchée en dehors des activités commerciales de pêche et de trappage. Tant qu'on ne pourra pas disposer de plus de renseignements, le processus d'EIE se limitera à l'analyse de renseignements (parfois) incomplets, sans qu'on puisse vraiment juger des incidences éventuelles de projets de développement d'envergure.

f) Les répercussions sociales

Dans toute EIE, le volet ayant trait à l'évaluation des incidences sociales est ordinairement le moins bien élaboré, surtout en raison de la non-disponibilité de données sociales exactes qui, de toute façon, se prêteraient difficilement à des extrapolations. En fait, la plupart des études d'EIE ont tendance à souligner les aspects sociaux positifs (par exemple au chapitre de l'emploi, de la formation, du niveau de vie, du revenu disponible, etc.).

Dans ce domaine, les possibilités actuelles ne semblent pas aussi bien exploitées que dans le cas des autres sujets étudiés dans le cadre de l'EIE; il va sans dire que les incidences sociales sont les plus difficiles à définir sous forme quantitative. Par ailleurs, on peut percevoir comme potentiellement néfastes des

incidences pourtant jugées bénéfiques, par exemple l'augmentation du revenu disponible. S'il n'y a pas d'établissement bancaire dans une collectivité donnée, que fait-on de l'argent; les personnes qui ont de l'argent peuvent-elles influer sur les prix des biens de consommation au détriment des autres qui n'ont pas un emploi très payant; un "supplément" d'argent peut-il favoriser des activités sociales ou de loisirs peu souhaitables comme le jeu ou l'abus d'alcool

En l'absence de renseignements exhaustifs, la population du Nord et le gouvernement ne sont certes pas très bien préparés pour atténuer les incidences sociales négatives du développement. Il y aurait peut-être lieu d'amener le processus d'EIE à une étude de données plus qualitative (par opposition à quantitative). Certains proposeurs de projets tentent de recueillir et de présenter des données sur les incidences sociales grâce à une pleine participation à l'ensemble de l'étude d'EIE des collectivités susceptibles d'être touchées. Alliée aux études de cas, aux données disponibles et au contrôle des conditions sociales avant et après les étapes particulières du projet, cette méthode semble susceptible d'améliorer grandement l'évaluation des incidences sociales.

g) Les répercussions relatives à la santé

Dans le cadre du processus d'EIE, on étudie généralement les incidences d'un projet de développement sur la santé publique en même temps que les questions de santé et de sécurité au travail. Il est possible qu'au chapitre de la santé, les incidences, tant positives que négatives, ne reçoivent pas toute l'attention nécessaire.

À certains égards, notamment en ce qui a trait à l'exploitation de l'uranium, le processus de réglementation et le partage des responsabilités ne sont pas clairement déterminés entre les paliers fédéral et provincial. De plus, comme l'expérience globale de l'industrie de l'uranium est relativement récente, il reste de nombreuses questions à résoudre, notamment au sujet des effets à long terme sur la santé.

Les préoccupations particulières au Nord sont moins élaborées dans la plupart des cas mais méritent quand même qu'on s'y attarde. Les travailleurs qui iront s'établir dans des collectivités relativement isolées propageront-ils des maladies contagieuses; la prospérité qui accompagne un emploi régulier modifiera-t-elle et améliorera-t-elle les régimes alimentaires; la disparition d'aliments régionaux dans les régions subissant une incidence négative influencera-t-elle l'alimentation? Encore une fois, il y a lieu de se pencher sur ce genre de questions de façon à prendre les mesures correctives qui s'imposent.

3. Les répercussions pour les promoteurs

a) Les coûts

Eu égard au projet de développement à l'étude et à ses conséquences éventuelles, la préparation de la documentation nécessaire pour répondre aux exigences du processus d'EIE peut en fait coûter cher. Comme la Saskatchewan a pour principe de "faire payer le proposeur", c'est le promoteur qui doit assumer la totalité des frais (à l'exception des frais d'administration de l'EIE, des crédits de recherche versés au public et des frais de suivi au chapitre de la réglementation).

Rien n'indique que le coût de l'EIE ait jamais empêché un promoteur de soumettre un projet, et on estime que pour la majorité des projets, les frais au titre de l'EIE sont probablement inférieurs à 1% du total des frais d'immobilisations. Évidemment, le gouvernement est d'avis que ces coûts ne devraient pas être assumés par la province et le public, sauf dans les cas où la province est le proposeur. En résumé, les répercussions financières du processus d'EIE représentent un facteur qui n'influe pas fortement sur le développement du Nord.

b) L'échéancier

Compte tenu encore une fois de la taille et des conséquences d'un projet particulier, le temps nécessaire à la préparation d'une EIE

appropriée peut avoir de sérieuses répercussions pour le promoteur. C'est particulièrement le cas si le processus nécessite l'intervention d'une commission d'enquête.

Les problèmes relatifs à l'échéancier de réalisation d'un projet ont été brièvement abordés en D d). D'une part, les gouvernements et les promoteurs sont soumis à des influences extérieures qui peuvent dicter l'horaire des projets et avoir une forte influence au chapitre de la rentabilité. D'autre part, le gouvernement a la responsabilité de veiller, par l'intermédiaire du processus d'EIE, à ce que les profits tirés du développement ne le soient pas au détriment de la province sur le plan socio-économique et sur celui de l'environnement.

Le processus d'EIE est assez bien établi dans le Nord du Canada pour que les promoteurs soient au courant du temps de préparation nécessaire pour l'élaboration d'un projet. Les promoteurs devraient être prêts à se conformer à la lettre au processus de réglementation afin que le processus d'EIE n'occasionne pas de retards inutiles.

c) La participation du public

Le processus d'EIE est largement fondé sur la participation du public et, finalement, sur l'opinion publique. Les promoteurs doivent être prêts à se montrer francs et ouverts envers le public.

Plus important encore, le promoteur doit communiquer très tôt avec le public de façon que ce dernier ait accès à une information constante à toutes les étapes de l'EIE. Le fait d'établir les contacts au tout début permet de dissiper tout soupçon d'une consultation "pour la forme", soupçon qui pourrait surgir si la participation n'intervenait qu'aux toutes dernières étapes.

L'établissement de contacts avec le public au début des projets peut constituer une formule radicale pour certains promoteurs et secteurs de l'industrie. L'industrie minière, par exemple, a

toujours privilégié le secret aux étapes du pré-développement, tant pour protéger les régions d'exploitation potentielles que pour éviter de provoquer des fluctuations boursières peu souhaitables. Il est certain que même en ayant recours au processus d'EIE, il faut continuer d'assurer une certaine forme de confidentialité. Mais dans la plus large mesure possible et sans faire de l'EIE un processus inutilement restrictif, il est essentiel que des renseignements complets et opportuns soient soumis à l'étude publique.

RÉSUMÉ

Le processus d'évaluation des incidences sur l'environnement a évolué et s'est considérablement amélioré depuis que l'étude sur la rivière Churchill a éveillé les préoccupations du public et du gouvernement en matière d'environnement au début des années 70. L'EIE oblige tous les promoteurs des secteurs privé et public à tenir compte de l'environnement, à planifier activement en vue de réduire au minimum les effets néfastes du développement et à tenter de réduire les incidences négatives qui ne peuvent être éliminées de projets particuliers.

Le processus d'EIE a en outre grandement contribué à rendre disponibles des données de base dans les domaines biophysique et socio-économique. Cela est particulièrement vrai dans le Nord, où on ne pouvait tout simplement pas se procurer ces renseignements auparavant. Au fur et à mesure que se poursuivra le développement du Nord, il faudra relever le défi permanent d'augmenter, d'améliorer et de contrôler ces sources.

Les dernières sections du présent document ont principalement porté sur un certain nombre de domaines dans lesquels le processus d'EIE n'a pas entièrement répondu aux attentes. Mais il n'en reste pas moins que ce processus a contribué à créer un gouvernement plus ouvert et plus réaliste face à la question générale du développement. Si le processus peut susciter des critiques, on peut par ailleurs faire valoir que les exigences de l'EIE ont permis d'établir entre les promoteurs, le gouvernement et le public un important canal de communication qui sensibilise les parties aux compromis nécessaires pour faire face au développement et qui peut jouer un très grand rôle afin de déterminer si les avantages d'un projet de développement précis dépassent ses coûts tant sur le plan social que sur celui de l'environnement.

DOCUMENT: 860-91/010

FOURTH ANNUAL INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR NORTHERN DEVELOPMENT

Saskatchewan

Status Report and Update

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
September 15-17, 1981

Since our last meeting, Saskatchewan has continued its northern development program along lines which have been described to this group on previous occasions.

As most of you are aware, the social, economic and geographic circumstances of northern Saskatchewan led to creation of the Department of Northern Saskatchewan (DNS), a unique agency responsible for most provincial government services within the top half of our province. 1982 will mark the tenth anniversary of the department. During this past decade, we have seen considerable progress in meeting the basic objective of DNS which is to create living conditions and opportunities in the North which are comparable to those enjoyed in the rest of the province. Because we are meeting that objective, we are now able to consider a gradual and well planned period of adjustment which will likely see DNS itself become a smaller agency. This will result as some present DNS responsibilities are transferred to municipal governments, to other northern agencies or to more traditional, provincial departments.

million for education construction, $4.3 million for public buildings, and $3 million for roads and airfields. Several millions more were provided for northern construction by our Saskatchewan Highways Department.

For DNS alone, our total capital expenditure in the North since the department was formed nine years ago is now in excess of $125 million.

Another $25 million has been approved this year for capital projects along with an increase in our ordinary expenditures which will total more than $71 million for 81-82.

These amounts are significant given that our northern population is less than 30,000. But the dollars allotted are also appropriate given the large geographic area being served and the "catch up" process in which we are engaged.

But this is a long-term evolution with DNS continuing as a prominent department for at least five or ten years to come. While we may be planning a lower profile in future, our profile has continued to be very high during the past year as new initiatives were pursued.

Indeed, we are still breaking new ground. This year, we are in the process of establishing correctional facilities in the North as an option to southern jails for non-dangerous northern offenders. Two residential-type facilities are being constructed at Buffalo Narrows and Creighton, and a bush camp has also been put in place. Simultaneously, ten northern residents are participating in a training program to be able to staff the new facilities which will be operated by our Social Services branch.

During 1980-81, we continued our on-going DNS capital works program providing more than $ 20 million for community infrastructure. That amount includes $4.5 million for sewer and water services, $1.2 million for other municipal facilities, $7.2

In addition to this specific skill training, other training programs will involve about 800 northern participants.

Some of these other activities include our La Ronge-based Northern Teacher Education Program with 84 students; a local government administration program involving 20 persons; a course to train 24 operators of new water and sewer systems; and our Northern Careers Plan which will assist 110 residents to attend universities and technical institutes outside of the North. Over 400 residents will participate in home management, life skills and upgrading courses while others will informally upgrade their basic skills through use of eight "learning centres" established to provide adult education services on a "drop-in" basis.

Internally, our department's Native affirmative action training initiatives include 20 apprentice positions, 45 heavy equipment trainees, and about 30 Native staff who will be attending universities and training institutes on salary to qualify for more senior positions within the public service. Another 25 northerners will take department sponsored training, offered in the North, to become accredited resource officers and social workers.

TRANSITION FROM A TRADITIONAL TO A WAGE ECONOMY

Many of our activities during the past twelve months relate directly or indirectly to one of our agenda items last year - Transition from a Traditional to a Wage Economy.

Training

Of prime importance is training so that northern residents have the skills to make the transition. After concentrating for several years on the in-school education program and extensive adult education upgrading, the department last year completed a change of focus for our Northern Continuing Education Branch. That change of focus means emphasizing particular skill training to prepare northern people, primarily residents of Native ancestry, for specific jobs now available or anticipated for our northland. As a result, this year 600 residents will take some form of skill training in the North, ranging from diamond drilling to motor repair. Of those 600 training positions, 210 will be for accredited training programs offered in conjunction with our provincial technical institutes.

While some training programs sponsored by DNS are delivered by our own Northern Continuing Education Branch, most are provided by three community colleges, the third having been established this year. Other new facilities include the opening this year of the Buffalo Narrows Training Centre and Residence. This Centre will accommodate about 50 persons and is being used for such courses as welding, equipment repair, and mill operating. Plans are also proceeding to construct a modest laboratory in La Ronge to train lab technicians for employment in the mining industry.

We are currently studying the need for additional training facilities located in the North. While a new, fourth provincial technical institute has been announced for Prince Albert, separate facilities within the North are also required.

We have also been pleased to receive the cooperation of various employers and unions in implementing training programs. With federal and provincial funding assistance, Saskatchewan's Construction Association and Construction Workers Union is delivering pre-employment training programs for northerners seeking construction jobs on unionized projects such as the massive new Key Lake uranium mine. Another example is the Plumbing and Pipefitting industry which has established a journeyman training program exclusively for northern residents.

Of even greater importance is a training requirement included in our most recent surface lease agreement which authorized the construction and operation of the Key Lake mine. In addition to northern employment quotas, Key Lake Mining Corporation and its contractors must have at least 15% of their apprenticeable trades personnel as first year apprentices - and all such apprentices must be Native northerners. This will ensure additional trades training for northern people.

Construction of the mine will take close to three years with the number of construction workers to peak at about 1000 and average about 800. When in operation, 500 personnel will be required. Through terms of a surface lease agreement, which involved long and hard-nosed negotiations, certain employment guarantees have been achieved for northern residents of Native ancestry.

During the construction phase, at least 60% of non-apprenticeable trades staff must be employed from the target group. 15% of the apprenticeable trades must be first year northern apprentices and a minimum of 10% of all clerical and supervisory positions must be Native northerners. During operations, no less than 50% of the mine's staff must be northern with commitments to achieve even higher levels after the first year in production.

These are not unreasonable goals. We have successfully achieved quotas at another new mine located at Cluff Lake and we expect to do even better at Key Lake. These goals will now serve as guidelines which will apply for future northern resource development projects.

Employment and Business Development

As I previously mentioned, these extensive training initiatives are to assist northern residents to make the transition to a wage economy given that traditional pursuits can no longer meet the expectations or provide the financial support for a majority of the population.

But training initiatives must be matched with employment opportunities. Since 1972, most of the new jobs created have resulted from the provision of community infrastructure and public services. The building of roads and houses, the development of northern owned and operated service enterprises, and the provision of new and improved government services have created significant opportunities for employment.

But, now the focus of job creation is shifting to resource development and community based industries.

We have been fortunate in northern Saskatchewan to experience a good deal of mineral exploration and development. The most recent project to go ahead is the Key Lake uranium mine which I referred to earlier.

DNS also recognizes that traditional elements of the economy have a continuing role in northern Saskatchewan.

Commercial fishing is supported through a variety of department programs including fish transportation subsidies which last year totalled more than $500,000. Returns to trappers have been much healthier in recent years sparking renewed interest in trapping by both older and younger residents. DNS sponsors trapper training programs and provides funds to the trappers' association for their administration costs, for incentive grants and for transportation assistance.

We had hoped by now to have a Traditional Land Use Policy in place to provide increased protection for the interest of trappers and fishermen in the face of increased development which can potentially disrupt the traditional user. Consultation with the user groups has taken longer than anticipated but a final draft of the policy is now being prepared. It includes provisions for compensation when traditional users are affected by new developments.

These guidelines also include preference for northern businesses (up to 10% in terms of price quotations). This is similar to business preferences which our own department has formally adopted this year.

The next and more difficult task in generating northern employment and business development relates to the need for small scale, community-based industries. To assist in this process, enabling legislation was passed this year to establish a Native and Northern Economic Development Foundation. This will include a northern economic development corporation to provide funds and joint-venture participation in establishing community projects. The corporation will permit our department's Economic Development branch to concentrate on management training and support and the development of project ideas.

In the meantime, the generous interest rates of the existing DNS Economic Development Fund are helping Saskatchewan's northern entrepreneurs and co-ops to survive the hard times being faced by many small businesses in Canada. I know of no other lending agency which has maintained interest rates of 6 and 10 per cent!

Prior to 1981, our Northern Housing Program has concentrated on providing units on a "home ownership" basis. 1600 such units have been built since 1973. In future, we will be placing more emphasis on rental housing to meet a growing demand for rental accommodation.

Senior Citizens Housing

Part of this new emphasis is to meet the need of senior citizens in the North. Last year, construction of 30 semi-detached units was started in five different communities. DNS handled construction with funding provided through CMHC and the Saskatchewan Housing Corporation. This year an additional 46 units have been approved as part of the DNS-CMHC Rural and Native Housing Housing Allocation.

Training for Local Housing Groups

The concept of Local Housing Groups overseeing local housing construction is worthwhile and is supported by DNS. However, there is a need for greater training support for these groups. During the last year we have initiated a number of training workshops using department personnel as resource people. We are hoping to receive CMHC support for more extensive training in future.

A new industry, but one which lends itself to the lifestyle of trappers and fishermen, is the wild rice business. This year's harvest is currently underway and is expected to produce about 500,000 pounds - almost ten times the production of 1978. A report on the feasibility of establishing a wild rice processing plant in northern Saskatchewan is now being reviewed.

HOUSING DESIGN, CONSTRUCTION AND DELIVERY

I would also like to update you on another of last year's agenda items - Housing Design, Construction and Delivery.

Our existing DNS-CMHC Rural and Native Housing Agreement expires this year. We are still not certain what type of replacement program CMHC will propose. This uncertainty, combined with the growth in housing construction undertaken by Local Housing Groups, has resulted in the phasing out of our own building services division.

However, we are hopeful that the number of housing units provided through public programs in northern Saskatchewan will remain fairly constant, about 200 per year

to assume the cost of installing initial water and sewer systems in northern communities, local governments will be required to cost-share new subdivision developments including water and sewer line extensions.

Given higher northern developments costs and incomes which remain lower than the provincial average, it is not considered reasonable to recover all development costs through the purchase price of new lots. Therefore, in most communities and for most new subdivision developments, DNS will fund 58% of the cost of approved projects.

OTHER DEVELOPMENTS

Time does not permit me to discuss the detail of other northern Saskatchewan developments of the past year. I would, however, like to briefly mention two points.

First, and of key importance to us, is new municipal government legislation for the North. A "white paper" was tabled in the Saskatchewan legislature last spring and a draft Act was distributed to northern local governments outlining our intentions. A final round of consultation is now being completed and new legislation will likely proceed this coming winter changing the structure and increasing the authority

Design Pilot Project

In the area of design, we have implemented an 8-unit pilot project using specially made pre-fabricated units which are being assembled on locally built basements. Some of the features of these 3-bedroom, 1000 square feet homes include:

- controlled wood and electric forced air heating which automatically converts to gravity flow during power outages.
- triple glazed windows and triple doors with a sliding rather than swinging storm door.
- R-34 insulated walls and R-40 ceilings.
- a dehumidistat control system through the chimney.
- "unbreakable" windows 3/16 inch thick.
- two porches.

The estimated constuction cost is $57,000 per unit.

We have also changed our Home Improvement Grant program this year by increasing individual grants from $1500 to $2500. 187 of these grants were issued during 1980-81.

Land Assembly Policy

Related to housing is a new Land Assembly Policy which will soon be in place. While DNS will continue

DOCUMENT: 860-91/010

QUATRIEME CONFERENCE INTERPROVINCIALE ANNUELLE
DES
MINISTRES RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT DU NORD

Rapport et mise à jour de la situation en Saskatchewan

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
Du 15 au 17 septembre 1981

of municipal governments.

My second point is the status of our federal-provincial Northlands Agreement with DREE. We remain concerned that DREE is not "living up" to our five year agreement which is now in its fourth year. At current levels of programming funded through Northlands, DREE will fall well short of the $100 million figure which they originally agreed to share.

This may be yet another sign of changing federal directions which can disrupt or interfere with provincial initiatives. This will be discussed later during our conference.

This concludes my Saskatchewan "update report". I look forward to discussing mutual interests during these next few days in Happy Valley.

Thank you.

Depuis notre dernière rencontre, la Saskatchewan a poursuivi son programme de développement du nord selon des lignes de conduite qui ont été décrites à ce groupe à diverses reprises.

Comme la plupart d'entre vous le savent, les circonstances sociales, économiques et géographiques du nord de la Saskatchewan ont mené à la création du ministère du Nord de la Saskatchewan (MNS), une agence unique responsable de la plupart des services du gouvernement provincial dans la partie nord de notre province. Nous célébrerons le dixième anniversaire de ce ministère en 1982. Pendant cette dernière décennie, nous nous sommes approchés de plus en plus près du principal objectif du MNS qui est de créer des conditions de vie et des perspectives dans le nord qui se comparent à celles dont jouit le reste de la province. Parce que nous atteignons cet objectif, nous sommes maintenant en mesure d'envisager une période d'ajustement graduelle et planifiée où l'on verra tout probablement diminuer l'importance du MNS. Ceci s'ensuivra à mesure que certaines responsabilités actuelles du MNS sont transférées aux gouvernements municipaux, aux autres agences du nord et aux ministères provinciaux plus conventionnels.

municipales, 7 200 000 $ pour des bâtiments éducatifs, 4 300 000 $ pour des édifices publics, 3 000 000 $ pour des routes et des pistes d'atterrissage. Plusieurs autres millions ont été fournis par le ministère de la Voirie de la Saskatchewan pour des projets de constructions dans le nord.

Le total des dépenses en capital dans le nord par le MNS seulement depuis la formation de ce ministère il y a neuf ans dépasse maintenant 125 000 000 $.

On a approuvé une somme additionnelle de 25 000 000 $ cette année pour des projets d'immobilisations ainsi qu'une augmentation de nos dépenses courantes qui s'élèvera à plus de 71 000 000 $ pour 1981-1982.

Ces sommes sont considérables si l'on tient compte de la population du nord de notre province qui est moins de 30,000. Mais les fonds alloués sont justifiés si l'on tient compte du vaste territoire géographique desservi et du processus de "rattrapage" auquel nous procédons.

TRANSITION D'UNE ECONOMIE TRADITIONNELLE
A UNE ECONOMIE SALARIALE

Plusieurs de nos activités pendant les douze derniers

Mais ceci est une évolution à long terme et pendant les cinq à dix prochaines années au moins, le MNS continuera d'être un ministère d'une certaine importance. Bien que nous envisageons de jouer un rôle moins considérable à l'avenir, pendant l'année dernière, nous avons continué d'être très actif alors que nous poursuivions de nouvelles initiatives.

En effet, nous continuons de nous lancer dans de nouvelles entreprises. Cette année, nous sommes en train d'introduire des établissements correctionnels dans le nord afin d'offrir une autre possibilité que les prisons du sud pour les délinquants non-dangereux du nord. Deux installations du genre résidentiel sont en construction à Buffalo Narrows et à Creighton, et un camp de brousse a aussi été mis sur pied. En même temps, dix résidents du nord ont participé à un programme de formation afin que le personnel soit assuré pour les nouvelles installations qui seront administrées par notre section des services sociaux.

Pendant l'année 1980-1981, nous avons continué notre programme de travaux d'immobilisations en cours, fournissant plus de 20 000 000 $ pour des infrastructures communautaires. Cette somme comprend 4 500 000 $ pour les services d'eau et d'égoût, 1 200 000 $ pour d'autres installations

s'adresseront à environ 800 participants du nord. Certaines de ces activités additionnelles comprennent notre programme de formation d'enseignants du nord à La Ronge avec 84 étudiants; un programme d'administration de gouvernements locaux qui comprend 20 personnes; un cours pour former 24 opérateurs aux nouveaux systèmes d'eau et d'égout; et notre programme d'orientation professionnelle du nord qui aidera 110 résidents à fréquenter des universités et des instituts de technologie à l'extérieur du nord. Plus de 400 résidents participeront à des cours d'économie familiale, de mode d'existence et de rattrapage alors que d'autres amélioreront leur formation de base au moyen de huit centres d'apprentissage établis afin de fournir des services d'éducation aux adultes sous forme de visites volontaires.

A l'intérieur de notre ministère, les nouveaux projets de formation des autochtones du service d'action positive comprennent 20 postes d'apprentissage, 45 stagiaires pour l'équipement lourd et environ 30 employés autochtones qui fréquenteront des universités et des instituts de technologie en recevant leur salaire afin d'être admissibles à des postes plus responsables au sein de la fonction publique. Un total de 25 autres résidents du nord recevront une formation subventionnée par le ministère,

mois se rapportent directement ou indirectement à l'une des questions à l'ordre du jour l'année dernière: "La transition d'une économie traditionnelle à une économie salariale".

Formation

La formation est d'une importance primordiale pour les résidents du nord afin qu'ils puissent posséder les aptitudes pour faire face à cette transition. Après s'être concentré pendant plusieurs années sur le programme d'enseignement durant l'année scolaire et sur l'amélioration de l'éducation aux adultes, le ministère a pris une nouvelle direction l'année dernière dans la section de l'éducation permanente du nord. L'emphase est maintenant mis sur l'enseignement d'une aptitude particulière afin de préparer les gens du nord, particulièrement les résidents d'origine autochtone, pour des emplois spécifiques maintenant disponib ou prévus pour notre région du nord. Par conséquent, cette année, 600 résidents recevront une formation pratique dans le nord, variant du forage au diamant à la réparation des moteurs. De ces 600 postes d'apprentissage, 210 seront pour des programmes accrédités de formation, offerts conjointement avec nos instituts provinciaux de technologie.

En plus de cette formation pratique, d'autres programmes

doivent être des autochtones du nord. Ceci assurera une formation professionnelle additionnelle pour les résidents du nord.

Bien que certains programmes de formation offerts par le MNS soient donnés par notre propre section de l'éducation permanente du nord, la plupart sont donnés par trois collèges communautaires, le troisième ayant été établi cette année. Le Centre de formation et la résidence de Buffalo Narrows sont parmi les autres nouvelles installations inaugurées cette année. Ce centre pourra recevoir environ 50 personnes et sera utilisé pour des cours comme la soudure, la réparation d'équipement et le fraisage. On procède aussi à la planification de la construction d'un modeste laboratoire à La Ronge pour former des techniciens de laboratoire qui travailleront dans l'industrie minière.

Nous examinons actuellement la nécessité de nouvelles installations de formation situées dans le nord. Bien qu'on ait annoncé la construction d'un quatrième institut provincial de technologie à Prince Albert, des installations distinctes pour le nord sont aussi nécessaires.

Développement de l'emploi et du commerce

Comme je l'ai mentionné plus tôt, ces importants

offerte dans le nord, afin de devenir des agents de ressour et des travailleurs sociaux accrédités.

Nous sommes aussi heureux d'obtenir la collaboration de divers employeurs et syndicats dans l'établissement de programmes de formation. Avec l'aide financière du gouvernement fédéral et provincial, l'association de construction et le syndicat des travailleurs en constructio de la Saskatchewan offrent des programmes de formation précédant l'emploi pour les résidents du nord qui veulent obtenir du travail en construction sur des projets syndicalisés tels que l'énorme nouvelle mine d'uranium de Key Lake. Un autre exemple est celui de l'entreprise des plombiers et des poseurs de tuyaux qui a établi un programme pour former des ouvriers spécialisés, exclusiveme pour les résidents du nord.

D'une plus grande importance encore est l'exigence de formation comprise dans notre plus récente entente de location de surface autorisant la construction et l'exploit de la mine de Key Lake. En plus du contingent d'employés du nord, la Société d'exploitation minière de Key Lake et ses entrepreneurs doivent s'assurer qu'au moins 15% de son personnel ouvrier pouvant être mis en apprentissage soit en première année d'apprentissage - et tous ces apprentis

La construction de la mine prendra près de trois ans; le nombre d'ouvriers travaillant à la construction atteindra un maximum d'environ 1 000 et sera de 800 en moyenne. Lorsque la mine sera exploitée, il faudra 500 employés. Au moyen des termes d'une entente de location de surface qui nécessita de longues et ardues négociations, certaines garanties d'emploi ont été obtenues pour les résidents du nord d'origine autochtone.

Pendant la phase de construction, au moins 60% du personnel ouvrier ne pouvant être mis en apprentissage doit provenir de ce groupe désigné. Un total de 15% des ouvriers pouvant être mis en apprentissage doivent être des résidents du nord en première année d'apprentissage et un minimum de 10% de tous les employés de bureau et de surveillance doivent être d'origine autochtone. Pendant l'exploitation, pas moins de 50% du personnel de la mine devra provenir du nord avec des engagements à atteindre des niveaux encore plus élevés après la première année de production.

Ce ne sont pas des objectifs déraisonnables. Nous avons atteint ces niveaux sans difficulté dans une autre mine située à Cluff Lake et nous espérons faire encore mieux à Key Lake. Ces objectifs serviront maintenant

nouveaux projets de formation ont pour but d'aider les résidents du nord à faire la transition à une économie salariale puisque les occupations traditionnelles ne peuvent plus répondre aux besoins ou assurer les moyens d'existence d'une majorité de la population.

Mais ces projets de formation doivent être accompagnés de possibilités de travail. Depuis 1972, la plupart des nouveaux emplois créés ont résulté à la mise en place d'infrastructures communautaires et de services publics. La construction de routes et de maisons, l'aménagement d'entreprises de service dont la propriété et l'exploitation se trouvent dans le nord et l'introduction ou l'amélioration de services gouvernementaux, ont créé des possibilités d'emploi considérables.

Mais actuellement l'emphase de la création d'emplois se déplace vers la mise en valeur des ressources et les entreprises à base communautaire.

Nous avons eu la chance au nord de la Saskatchewan d'être l'objet d'un grand nombre de sondages et d'exploitati minières. Le projet le plus récent est celui de la mine d'uranium à Key Lake, mentionnée plus tôt.

les temps durs auxquels doivent faire face plusieurs petites entreprises au Canada. Je ne connais pas d'autre agence de prêt qui ait conservé des taux d'intérêt de 6 et 10 pour cent!

Le MNS reconnait aussi que les éléments traditionnels de l'économie continuent de jouer un rôle dans le nord de la Saskatchewan.

La pêche commerciale reçoit de l'aide financière au moyen de divers programmes du ministère, y compris des subventions pour le transport du poisson qui se sont élevés à plus de 500 000 $ l'année dernière. Les revenus des trappeurs ont été beaucoup plus encourageants au cours des dernières années, renouvelant l'intérêt dans le métier de trappeur chez les résidents de tout âge. Le MNS organise des programmes de formation pour trappeurs et fournit des fonds à l'association des trappeurs pour les coûts d'administration, pour subventions d'initiative et pour aider aux frais de transport.

Nous avions espéré qu'à l'heure actuelle nous aurions adopté une politique d'utilisation des terres traditionnelles pour assurer une protection additionnelle des intérêts des

de lignes directrices pour les futurs projets de mise en valeur des ressources du nord.

Ces lignes directrices comprennent aussi une préférence accordée aux entreprises du nord (jusqu'à 10% par rapport aux fixations de prix). Ceci est semblable aux préférences commerciales officiellement adoptées par notre ministère cette année.

La tâche suivante, beaucoup plus difficile, dans le développement de l'emploi et du commerce du nord, est la nécessité d'avoir des petites entreprises à base communautai Pour accomplir ce but, une loi a été adoptée cette année qui verra à l'établissement d'une fondation pour le développement économique des autochtones du nord. Ceci comprendra une Société du développement économique du nord afin de fournir des fonds et une participation conjointe dans l'établissement de projets communautaires. Cette société permettra à la section du développement économique de notre ministère de se concentrer sur la formation et l'appui des cadres et l'élaboration de nouveaux projets.

Entre temps, les généreux taux d'intérêt du Fonds de développement économique actuel du MNS aident les entreprene et les coopératives du nord de la Saskatchewan à survivre

L'entente actuelle sur le logement rural et autochtone entre le MNS et la SCHL se termine cette année. Nous ne sommes pas encore certains du genre de programme de remplacement que la SCHL nous suggérera. Cette incertitude, combinée avec la croissance de la construction de logements entreprise par des groupes locaux d'habitation, a mené à la suppression graduelle de notre propre division de services de construction.

Toutefois, nous espérons que le nombre d'unités de logements fourni au moyen de programmes publics dans le nord de la Saskatchewan demeurera plus ou moins constant, c'est-à-dire environ 200 par année.

Avant 1981, notre programme d'habitation du nord se concentrait sur la construction de logements qui permettaient aux résidents de devenir propriétaires de maisons. Un total de 1 600 unités de ce genre ont été construites depuis 1973. A l'avenir, nous mettrons une plus grande emphase sur les bâtiments locatifs afin de répondre à la demande croissante pour des logements de location.

Logements pour les personnes âgées

Une partie de cette nouvelle emphase a pour but de répondre aux besoins des personnes âgées du nord.

trappeurs et des pêcheurs à la suite d'un développement accru qui pourrait éventuellement perturber l'utilisateur traditionnel. La consultation des groupes d'utilisateurs a duré plus longtemps que prévu mais une version finale de la politique est maintenant en préparation. Elle comprend des dispositions pour des dédommagements lorsque les utilisateurs traditionnels sont affectés par des nouveaux développements.

Une nouvelle industrie, mais qui correspond au style de vie des trappeurs et des pêcheurs, est le commerce du riz sauvage. La récolte de cette année s'effectue actuellement et on prévoit qu'elle sera d'environ 500 000 livres - presque dix fois le rendement de 1978. Un rapport sur la possibilité d'établir une usine de traitement du riz sauvage au nord de la Saskatchewan est maintenant à l'étude.

CONCEPTION, CONSTRUCTION ET LIVRAISON DE LOGEMENTS

J'aimerais aussi vous mettre au courant des progrès d'une autre des questions à l'ordre du jour l'année dernière: "La conception, la construction et la livraison de logements".

à trois chambres à coucher de 1 000 pieds carrés comprennent:

- le chauffage contrôlé au bois et à l'électricité par air chaud propulsé qui se transforme automatiquement à la circulation par gravité pendant les pannes d'électricité.
- des fenêtres à triple vitrage et des triples portes avec une contre-porte coulissante plutôt que battante.
- des murs isolés à R-34 et des plafonds isolés à R-40.
- un système de contrôle de la déshumidification à travers la cheminée.
- des fenêtres "incassables" d'une épaisseur de 3/16 de pouce.
- deux porches.

Le coût estimatif de construction est de 57 000 $ l'unité.

Cette année, nous avons aussi changé notre programme de subventions pour l'amélioration des maisons en augmentant les subventions individuelles de 1 500 $ à 2 500 $. Un total de 187 subventions ont été accordées pendant 1980-1981.

Politique de concentration des terres

Une nouvelle politique de concentration des terres qui sera bientôt mise en application est reliée au logement.

L'année dernière, on a commencé la construction de 30 maisons jumelées dans cinq différentes communautés. Le MNS était responsable de la construction au moyen de fonds fournis par l'entremise de la SCHL et de la Société d'habitation de la Saskatchewan. Cette année, 46 autres unités ont été approuvées dans le cadre de l'allocation de logement rural et autochtone du MNS et de la SCHL.

Formation pour les groupes locaux d'habitation

Le désir des groupes locaux d'habitation d'être en charge de la construction de logements est valable et le MNS y donne son appui. Toutefois, il est nécessaire de mettre une meilleure formation à la disposition de ces groupes. Pendant l'année dernière, nous avons organisé plusieurs ateliers de formation en utilisant le personnel du ministère comme personnes-ressources. Nous espérons recevoir l'appui de la SCHL pour une formation plus poussée à l'avenir.

Projet-pilote de conception

Nous avons conçu et réalisé un projet-pilote de 8 unités de logement qui utilise des unités préfabriquées. Ces unités sont assemblées sur des sous-sols construits sur les lieux. Certaines des particularités de ces maisons

distribué aux gouvernements locaux du nord décrivant nos intentions. Une dernière série de consultations est presque terminée et le nouveau projet de loi sera probablement approuvé pendant l'hiver prochain. Ceci changera la structure et augmentera l'autorité des municipalités.

Le deuxième point que je veux mentionner est la situation de notre entente fédérale-provinciale sur les terres du nord avec le MEER. Nous sommes encore préoccupés du fait que le MEER ne se conforme pas aux termes de notre entente quinquennale qui est maintenant dans sa quatrième année. Aux niveaux actuels des programmes subventionnés par l'entremise de cette entente, le MEER sera loin d'atteindre la somme de 100 000 000 $ qu'il avait d'abord accepté de partager.

Ceci est peut-être encore une autre indication des changements d'orientation du gouvernement fédéral qui peuvent perturber ou entraver les actions des gouvernements provinciaux. Nous reparlerons de ceci pendant la conférence.

Ceci termine mon "rapport d'actualisation" plutôt long sur la Saskatchewan. Je me ferai un plaisir de discuter de nos intérêts communs pendant les prochains jours que nous passerons à Happy Valley.

Bien que le MNA continuera d'assumer le coût des installati de systèmes initiaux d'eau et d'égout des communautés du nord, les gouvernements locaux devront partager le coût des nouveaux lotissements aménagés, y compris le prolongeme des canalisations d'eau et d'égout.

Puisque les coûts d'aménagement sont plus élevés dans le nord et les salaires demeurent plus bas que la moyenne provinciale, on ne considère pas qu'il serait raisonnable de récupérer tous les coûts d'aménagement au moyen du prix d'achat des nouveaux terrains. Donc, dans la plupart des communautés et pour la plupart des nouveaux lotissements le MNS payera 58% du coût des projets approuvés.

AUTRES FAITS NOUVEAUX

Le temps n'est pas suffisant pour me permettre de discuter en détail des autres faits nouveaux dans le nord de la Saskatchewan pendant l'année dernière. Toutefois, j'aimerais mentionner brièvement deux points.

D'abord, et d'une importance capitale pour nous, c'est un nouveau projet de loi pour les municipalités du nord. Un "livre blanc" a été déposé devant l'assemblée législative le printemps dernier et un projet de loi a été

DOCUMENT: 860-91/011

QUATRIEME CONFERENCE INTERPROVINCIALE ANNUELLE
DES
MINISTRES RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT DU NORD

Notes en vue de l'allocution de
l'honorable A. Brian Peckford

Terre-Neuve

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
Du 15 au 17 septembre 1981

NOTES EN VUE DE L'ALLOCUTION DE

L'HONORABLE A. BRIAN PECKFORD

A LA QUATRIEME CONFERENCE ANNUELLE DES MINISTRES RESPONSABLES

DU DEVELOPPEMENT DU NORD

HAPPY VALLEY-GOOSE BAY

LE 16 SEPTEMBRE 1981

Merci Monsieur le président. C'est pour moi un grand plaisir d'être des vôtres ce soir et d'avoir l'occasion de m'entretenir avec vous. Il y a plusieurs années, j'ai participé à la première séance de cette conférence au moment où j'occupais d'autres fonctions au sein du Cabinet, et je suis heureux de constater que les ministres provinciaux responsables du développement du Nord ont continué de se réunir et de se donner ainsi l'occasion d'échanger des renseignements et des points de vue sur des sujets d'intérêt commun en matière de développement du Nord. Permettez-moi, à titre de Premier ministre, de vous souhaiter la bienvenue dans notre province. Je suis sûr que mon collègue, Joe Goudie, vous a déjà réservé son accueil chaleureux habituel dans son Labrador natal.

Je suis certain qu'en votre qualité de ministres chargés de représenter les intérêts des résidents du Nord à vos assemblées législatives respectives, vous êtes tous conscients de l'attention et de l'avenir prometteur que l'on réserve de plus en plus à ceux d'entre nous qui vivent aux confins du Canada. À l'heure actuelle, ce que j'appellerais les bordures géographiques de notre pays suscitent un intérêt immense à l'échelle nationale et même internationale. Il s'agit des régions septentrionales, du Grand Nord et des eaux territoriales canadiennes. Des noms et des lieux tels que la Mer de Beaufort, les îles de l'Arctique, les sables bitumineux, la Mer du Labrador, Hibernia et une foule d'autres, qui étaient inconnus pour la plupart des Canadiens, deviennent aujourd'hui familiers pour tous.

Je trouve cela extraordinaire, et je constate également que la façon dont la pays envisage sa croissance économique future a subi une transformation radicale. Jusqu'à ce que "la crise de l'énergie" nous frappe, les Canadiens se tournaient, au sens figuré et parfois au sens propre, uniquement vers le coeur industriel du Sud de l'Ontario et du Québec pour assurer leur avenir. Toutefois, en quelques années seulement, nous avons fait volte-face et nous avons commencé à regarder vers le Nord, le Nord-Ouest et l'Est. Des régions qui avaient peu d'intérêt pour le Canadien moyen il y a à peine quelques années sont considérées aujourd'hui comme des territoires essentiels à notre santé économique à long terme. Cette affirmation vaut tout particulièrement pour la région septentrionale de notre pays, dont le Labrador fait partie. Cet intérêt a fait jaillir de nouvelles conceptions du Nord, et tout spécialement du Labrador. Ce sont soit des idées que les gens du Sud se font du Nord, soit des idées que les gens du Nord se font du Sud. Certains vieux préjugés évoluent et font place à une nouvelle réalité. Les mythes qui entourent les conditions de vie dans le Nord, le climat et les gens qu'on y trouve ainsi que les espoirs et les aspirations de ces gens sont en voie de disparition. J'aimerais vous parler pendant quelques instants des certaines idées qu'entretiennent au sujet du Labrador les gens de l'extérieur, ainsi que de certaines idées qu'entretiennent les gens du Labrador au sujet des autres Terre-Neuviens et des autres Canadiens. Les préjugés sont politiques, économiques, géographiques ou sociaux, et je n'en mentionnerai que quelques-uns.

La première idée que se font certaines personnes, c'est, semble-t-il, que le Labrador ne fait pas géographiquement partie de Terre-Neuve. Ils soulignent qu'un détroit de neuf milles "sépare" le Labrador de "l'île". Mais qu'est-ce que neuf milles en mer pour les Terre-Neuviens? Pour eux, la mer est une chose qui les unit, et non qui les sépare. Pendant des siècles,

nous avons considéré l'océan comme notre principale "route". C'est surtout depuis que Henry Ford a mis au point l'automobile que la mer est devenue un obstacle. Parlez-en aux Chinois qui vivent le long du fleuve Yang-tseu, aux Européens qui vivent sur les rives du Rhin, ou aux Américains qui vivent sur les bords du Mississippi, et demandez leur si, à leur avis, un cours d'eau est un avantage ou un désavantage. Tout dépend de votre point de vue. Nous n'avons pas besoin d'un pont ou d'un tunnel qui franchirait le détroit de Belle-Isle pour "relier" le Labrador et Terre-Neuve. Le lien existe déjà.

Un autre préjugé dont il faut parler est celui qui veut que le Labrador soit un territoire éloigné, aride et inhospitalier. Les Terre-Neuviens ont l'habitude d'employer l'expression "au fond du triste Labrador." (Notez bien qu'à Terre-Neuve, on dit que l'on "descend" au Labrador.) De l'extérieur, on s'imagine que le Labrador est un endroit sinistre et isolé. Cette impression nous vient des générations antérieures qui pêchaient le long de la côte du Labrador, et qui le faisaient effectivement dans l'isolement. Les premiers travailleurs qui, dans les années 60, ont participé aux travaux des chutes Churchill et qui, avant cela, ont construit Labrador City et Wabush considéraient eux aussi ces endroits comme étant isolés. Mais maintenant des gens habitent Labrador City depuis une vingtaine d'années et s'y sentent chez eux. Ils ne se sentent plus isolés. Pour les Européens qui sont venus au Canada, l'île de Montréal était éloignée et isolée. Tout dépend de votre point de vue.

Certains croient que le climat du Labrador est hostile. C'est vrai à certains moments et dans certaines circonstances. Mais on peut dire la même chose de Corner Brook, de Halifax ou de Winnipeg. La différence est-elle vraiment si grande entre l'hiver de l'Ouest du Labrador et celui de certaines régions de l'Ontario ou des Prairies? Les étés chauds et secs de Happy Valley ne sont-ils pas tout aussi agréables que les étés frais et humides

de Saint-Jean? Le Labrador, comme d'autres régions du Nord et du Grand-Nord, n'est pas aussi hostile, en réalité, qu'on ne l'avait d'abord cru. Le climat n'est pas un obstacle insurmontable au développement, et l'on ne peut même pas dire qu'il se prête mal à la colonisation. Nous avons changé de point de vue.

Je n'irais pas jusqu'à dire que toute distinction entre les Terre-Neuviens et les résidents du Labrador ou entre les Canadiens du Nord et du Sud est disparue de l'esprit des gens. Par exemple, les habitants de l'île ont l'habitude de désigner les nouveaux venus dans la province comme des "gens du continent", oubliant parfois que la majeure partie du territoire de notre province ainsi qu'environ 37 000 de ses citoyens font partie du continent nord-américain. Par contre, même dans les débats les plus enflammés à l'assemblée législative, personne n'a jamais traité l'honorable Joe Goudie "d'habitant du continent", et aucun résident de l'île ne songerait à utiliser cette expression pour parler d'un résident du Labrador. Certains pourront prétendre que dans notre culture, nous avons mis un certain retard à adapter notre façon de penser traditionnelle et notre langage quotidien à l'évolution de la vie. Par ailleurs, on entend des résidents du Labrador parler du "gouvernement de Saint-Jean" et souvent réclamer des services comparables à ceux qui sont offerts sur l'île, sans se rendre compte que des collectivités de l'île peuvent elles aussi se sentir éloignées du gouvernement et que, malheureusement, il y a toujours eu une distribution inégale des services sur l'île aussi. Je sais que le gouvernement de Saint-Jean peut paraître très loin à ceux qui vivent sur la côte du Labrador, mais c'est également le cas pour ceux qui vivent à Ramea ou à Triton.

Dans certains cas, des "gens du Sud" croient en outre que les résidents du Labrador, particulièrement nos Innu et nos Inuit, refusent le développement. Ils pensent que les Autochtones s'opposent au développement. Ce n'est pas ainsi que je vois les

choses. J'ai écouté les Autochtones et j'ai discuté avec eux de ce qui les préoccupe. J'ai lu les rapports de leurs associations et des groupes tels que le Conseil consultatif des ressources du Labrador. Ce que j'en conclus, c'est qu'ils ne veulent pas du développement à n'importe quel prix, et moi non plus. Le projet d'exploitation de l'uranium de Brinex à Makkovik en est un exemple typique. Les inquiétudes écologiques et autres étaient telles que le projet a été remis indéfiniment. Si jamais il devrait aller de l'avant, ce sera à condition qu'il améliore le niveau de vie des gens de la région. Nous avons souligné ce point dans notre plan quinquennal. "Le gouvernement est très conscient des liens particuliers qui unissent la population et le territoire, et du fait que le mode de vie traditionnel au Labrador est fondé sur l'exploitation de ressources renouvelables telles que le poisson, le gibier et les animaux à fourrure. Ces liens étroits entre l'homme et son milieu septentrional délicat caractérisent presque tous les aspects sociaux et culturels du Labrador. Il faut tenir compte de ces éléments, mais également avoir conscience des bienfaits et des perspectives qu'offrirait un programme d'amélioration des transports et d'exploitation des ressources." Je suis persuadé que les résidents du Labrador sont parfaitement en mesure de décider quels projets sont bons pour eux, et à quel moment les coûts dépassent les avantages. Notre tâche consiste à leur fournir les renseignements. Je le répète, on ne peut conclure que les Autochtones et les gens du Nord refusent le développement parce qu'ils s'opposent à un projet précis.

La côte du Labrador, par exemple, connaît présentement l'une des périodes de développement les plus intenses qu'ait connues n'importe laquelle des régions de notre province. Plus de 100 millions de dollars seront consacrés par les deux paliers de gouvernement à l'exploitation des ressources renouvelables et à la mise en place de l'infrastructure communautaire au cours des cinq prochaines années. Ainsi, grâce à des investissements publics,

on aide les résidents du Labrador à se préparer et à trouver avantage au genre de développement qui, selon ce qu'ils ont dit au gouvernement, répond à leurs aspirations. Cet important programme de développement contribuera à créer pour les résidents de la côte un climat socio-économique stable et sain qui leur assurera une croissance économique conforme à leur organisation sociale et culturelle traditionnelle.

Le dernier préjugé dont je vais parler comporte deux volets. Le premier veut que les possibilités de développement au Labrador soient immenses, et le second veut que les obstacles à ce développement soient insurmontables. Le premier est exact, mais l'autre est faux.

Les possibilités de développement dans le Bas Churchill, qui a une capacité de production de 2 300 MW, sont évidentes. Notre clientèle de premier choix pour cette électricité serait l'industrie lourde, surtout celle de l'aluminium. Toutefois, l'un des principaux obstacles est le problème des expéditions maritimes. Habituellement, la saison de la navigation dans les eaux du Labrador dure environ 6 mois. Nous croyons que cette période pourrait être prolongée, du moins en ce qui concerne le lac Melville, et nous avons effectué au cours des trois ou quatre dernières années des études et des missions maritimes qui tendent à le prouver. L'hiver dernier, le cargo "MV Arctic" s'est rendu jusqu'au lac Melville dans des conditions de glace moyennes et sans l'aide d'un brise-glace. C'est la preuve irréfutable que cette voie est techniquement navigable à l'année longue avec les navires actuels. Nous croyons en outre que cette navigation s'avérera économiquement rentable. Aune certaine époque, la croyance ou le raisonnement classique nous portaient à conclure que la chose était impossible. Nous avons prouvé le contraire. Nous espérons également faire mentir ceux qui croient que cela ne peut être rentable.

Bref, j'estime que le développement du Nord doit être envisagé de façon positive. Les obstacles doivent devenir autant de défis. Ce n'est la place ni des timides ni des peureux. On peut en tirer d'énormes avantages si l'on persévère.

Par exemple, les réserves de pétrole et de gaz naturel au large des côtes du Labrador sont extrêmement prometteuses. Il existe des preuves concrètes démontrant que les conditions sont favorables à l'exploitation de plusieurs champs de pétrole et de gaz naturel. Il est probable à 50% que des réserves de quelque 45 billions de pieds cubes de gaz naturel et d'environ 1,6 milliard de barils de pétrole gisent présentement sous les eaux de la Mer du Labrador. Trois plates-formes de forage sont déjà en service dans cette région, et les perspectives d'exploitation sont immenses.

En outre, la possibilité d'accroître sur la côte les débarquements de morue, de turbot, de crevettes, de saumon et d'omble est considérable, permettant ainsi à la population de la côte du Labrador de profiter d'une ressource renouvelable pendant des générations. Grâce à l'accroissement de la capacité de congélation, de traitement et de débarquement du poisson sur la côte, on en profite d'ailleurs déjà.

À lui seul, l'aménagement du projet hydro-électrique de Gull Island coûtera plus de 4 milliards de dollars en sept ans et créera plus de 8 000 années-hommes dans le secteur de la construction.

Comme je l'ai déjà mentionné, plusieurs grandes sociétés songent à construire une fonderie d'aluminum à Northwest Point, à seulement 25 milles de Happy Valley-Goose Bay. Si les négociations devaient déboucher, l'aménagement de ce projet coûterait 950 millions de dollars sur une période de cinq ans, et engendrerait 7 000 années-hommes dans le secteur de la construction, puis 1 200 emplois permanents une fois le projet terminé.

À ces méga-projets s'ajoutent des possibilités immédiates dans le secteur forestirer ici même à Happy Valley et Goose Bay, et dans la mise en valeur touristique du magnifique environnement naturel du Labrador.

Quand j'énumère ces perspectives de développement, il ne s'agit pas d'une litanie de rêves fabuleux, mais de possibilités réelles et immédiates qui s'accompagnent, d'une part, de grandes promesses, et d'autre part, d'imposants défis. L'attrait du développement au Labrador et dans tout le Nord canadien est énorme.

Je m'en voudrais de ne pas mentionner que la plupart de nos perspectives de développement ici même au Labrador, soit la pêche, l'énergie hydro-électrique et les hydrocarbures au large des côtes, font l'objet de litiges sur le plan constitutionnel entre notre province et le gouvernement fédéral. Nous espérons et nous croyons que notre volonté de négocier avec le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux intéressés aura pour résultat des ententes favorables à une saine exploitation de ces vastes ressources provinciales et nationales. Le Labrador et Terre-Neuve partagent les mêmes perspectives d'avenir et le même espoir que les questions constitutionnelles et politico-économiques encore irrésolues seront réglées équitablement. Nous ne recherchons pas une opulence égoïste, mais simplement que notre poisson soit traité comme le blé de la Saskatchewan, que notre énergie électrique ainsi que les hydrocrabures au large de nos côtes soient considérés de la même façon que le pétrole et le gaz naturel de l'Alberta. Notre histoire économique fait que nous tenons jalousement au droit d'exploiter et de gérer nos ressources naturelles de la même manière et avec les mêmes privilèges que les autres Canadiens. C'est tout ce que nous voulons.

Alors que les ressources naturelles aux confins géographiques du Canada recevaient une attention accrue, les résidents de ces régions se sont montrés de plus en plus résolus à participer davantage à la définition des conditions devant régir les projets d'exploitation. Notre province n'y fait pas exception. Bien que la presse nationale déforme parfois l'image réelle de notre province, et que la revue Maclean's m'ait traité à un certain moment "d'enfant terrible de la Confédération", soyez assurés que la population de Terre-Neuve et du Labrador tient à son association avec le Canada, ses habitants et ses institutions. Il ne s'agit pas d'une machination pour nous dérober aux obligations et aux responsabilités que nous impose la Confédération. Nous cherchons plutôt honnêtement et avec vigueur à jouer pleinement notre rôle dans ce pays et à être traités comme partenaire à part entière, tant sur le plan des droits que des responsabilités que nous donne la Confédération.

Nous avons jugé important de donner forme à notre vision d'égalité au sein du Canada en nous efforçant d'offrir à nos résidents du Nord, au Labrador, une possbilité accrue de mettre en valeur leurs propres ressources et d'en profiter. Nous avons cherché à aplanir les obstacles qui, sur le plan des communications, des transports et de la prestation des services, empêchaient les résidents de cette région de participer pleinement à la vie sociale, économique, culturelle et politique de notre province. Je ne prétends pas que tout ait été fait et que nous ayons fait disparaître complètement le sentiment d'éloignement qu'éprouvent parfois les résidents du Labrador à l'égard des institutions sociales et économiques.

En faisant de l'investissement public pour l'exploitation des ressources renouvelables la principale priorité de développement au Labrador, nous avons cherché à corriger la formule traditionnelle de l'extraction industrielle des ressources, qui a largement marqué le développement du Nord canadien dans le passé, et qui rapportait

peu d'avantages sociaux et économiques durables. En appuyant et en écoutant des groupes régionaux et culturels représentatifs du Labrador, nous avons tenté d'accroître la consultation et la participation à l'échelle locale relativement aux décisions importantes en matière de politique publique. Nous avons également reconnu la légitimité des revendications territoriales des Inuit et des Indiens du Labrador, et nous sommes disposés à nous joindre au gouvernement fédéral pour établir une définition comtemporaine des droits naturels et territoriaux des Autochtones. Nous nous sommes en outre livrés à une planification et à des recherches considérables afin de déterminer les perspectives de développement industriel que les ressources du Labrador offrent aux résidents du Nord, à la province et à l'ensemble du pays.

En tant que province, nous avons tâché de profiter de tous les avantages que nous procure la Confédération et de respecter toutes les obligations qu'elle nous impose. Nous nous sommes également employés avec ardeur à appliquer ce même principe de participation équitable à notre définition du développement du Nord. Si d'une part nous estimons que la Confédération doit être un régime politique dynamique et souple à l'intérieur duquel toutes les régions du pays peuvent réaliser leurs possibilités, nous avons d'autre part tenté de formuler un programme de développement du Nord qui assurera le même dynamisme régional et la même croissance locale dans notre propre province.

Je sais qu'en votre qualité de ministres responsables du développement du Nord, vous vous êtes penchés sur des questions semblables dans vos propres administrations. En ce crépuscule du 20e siècle, le plus grand défi qui se pose à tous les Canadiens désireux d'édifier leur pays est certes d'aider les régions périphériques du Canada à se préparer aux grandes perspectives de développement qui verront le jour au cours des deux prochaines décennies, et à en tirer profit.

En raison des énormes pressions qui s'exercent en faveur du développement et de la grande portée des décisions, il est essentiel d'aborder le développement des confins géographiques du Canada avec de l'imagination, de la sensibilité et une volonté de tirer des leçons de l'histoire. Les résidents du Nord doivent avoir la chance de renforcer et d'adopter leurs propres institutions sociales et économiques pour profiter de ces projets, plutôt que de se faire imposer les valeurs et les institutions du Sud du Canada comme seule solution.

Je sais qu'il vous incombe quotidiennement, en tant que ministres et fonctionnaires responsables du développement du Nord, de contribuer à relever ce grand défi d'édification dans le Nord canadien. Je sais qu'en cherchant à forger un modèle de développement du Nord qui soit équitable pour les résidents de la région tout en répondant aux besoins de l'ensemble de la société, vous n'échappez pas aux frustrations. Je suis heureux que vous soyez venus dans notre province, sur notre territoire septentrional, pour discuter de vos réalisations. Vous êtes la première ligne du combat visant à relever ce qui est sans doute le plus grand défi auquel la nation canadienne ait jamais fait face, et je vous souhaite tout le succès possible dans vos projets. Merci.

DOCUMENT: 860-91/011

FOURTH ANNUAL INTERPROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR NORTHERN DEVELOPMENT

Notes for a Speech by
the Honourable A. Brian Peckford

Newfoundland

Happy Valley - Goose Ba
(Labrador
September 15-17, 199

NOTES FOR A SPEECH BY THE
HONOURABLE A. BRIAN PECKFORD
TO THE FOURTH ANNUAL CONFERENCE OF NORTHERN DEVELOPMENT MINISTERS'
HAPPY VALLEY/GOOSE BAY
SEPTEMBER 16, 1981

THANK YOU MR. CHAIRMAN. IT IS A DISTINCT PLEASURE FOR ME TO BE ABLE TO BE HERE THIS EVENING AND TO HAVE THE OPPORTUNITY TO SPEAK WITH YOU. HAVING BEEN A PARTICIPANT AT THE FIRST MEETING OF THIS CONFERENCE SEVERAL YEARS AGO WHEN I HAD A DIFFERENT JOB IN CABINET, I AM PLEASED TO SEE THAT THE INTERPROVINCIAL NORTHERN DEVELOPMENT MINISTERS HAVE CONTINUED TO MEET AND PROVIDE A FORUM FOR THE EXCHANGE OF INFORMATION AND POINTS OF VIEW ON COMMON ISSUES IN NORTHERN DEVELOPMENT. AS PREMIER, LET ME FORMALLY WELCOME YOU TO OUR PROVINCE AND I AM SURE THAT MY COLLEAGUE, JOE GOUDIE, HAS EXTENDED HIS USUAL WARM RECEPTION TO YOU HERE IN HIS LABRADOR HOMELAND.

AS MINISTER RESPONSIBLE FOR REPRESENTING THE INTERESTS OF NORTHERN RESIDENTS WITHIN YOUR RESPECTIVE LEGISLATIVE ASSEMBLIES, I AM SURE THAT YOU SHARE THE SENSE OF INCREASED ATTENTION AND OPPORTUNITY WHICH IS BEING FOCUSED UPON THOSE OF US WHO LIVE AROUND THE EDGES OF CANADA. AT THIS TIME THERE IS TREMENDOUS INTEREST THROUGHOUT THE COUNTRY, AND ALSO INTERNATIONALLY, IN WHAT I WOULD DESCRIBE AS THE GEOGRAPHIC FRINGES OF THIS COUNTRY. I AM SPEAKING OF THE NEAR NORTH, THE FAR NORTH AND THE CANADIAN OFFSHORE. NAMES AND PLACES LIKE THE BEAUFORT SEA, THE ARCTIC ISLANDS, THE TAR SANDS, THE LABRADOR SEA, "HIBERNIA" AND A HOST OF OTHERS, ONCE UNKNOWN TO MOST CANADIANS, ARE NOW BECOMING FAMILIAR TO US ALL.

THAT DIVIDES THEM. FOR CENTURIES WE HAVE LOOKED AT THE OCEAN AS OUR "HIGHWAY". IT IS MOSTLY SINCE HENRY FORD PERFECTED THE HORSELESS CARRIAGE THAT WATER BECAME A BARRIER. ASK THE CHINESE PEOPLE WHO LIVE ALONG THE YANGTZE RIVER, THE EUROPEANS ALONG THE RHINE, OR THE AMERICANS ALONG THE MISSISSIPPI, TO SEE IF WATER IS AN ASSET OR A LIABILITY. IT ALL DEPENDS ON YOUR PERCEPTION. WE DON'T NEED A BRIDGE OVER OR A TUNNEL UNDER THE STRAIT OF BELLE ISLE TO "LINK" LABRADOR WITH NEWFOUNDLAND. THE LINK IS ALREADY THERE.

ANOTHER PERCEPTION THAT NEEDS COMMENT IS THAT LABRADOR IS REMOTE, BARREN, AND INHOSPITABLE. NEWFOUNDLANDERS HAVE BEEN KNOWN TO USE THE TERM "DOWN ON THE LONELY LABRADOR." (NOTE: NEWFOUNDLANDERS GO "DOWN" TO LABRADOR.) THERE IS A PERCEPTION OUTSIDE LABRADOR THAT THIS IS A FORBIDDING, ISOLATED PLACE. THAT COMES FROM GENERATIONS PAST WHO FISHED ALONG THE LABRADOR COAST, AND WHO WERE INDEED ISOLATED. THE FIRST WORKERS WHO HELPED BUILD CHURCHILL FALLS IN THE 60's OR LABRADOR CITY AND WABUSH BEFORE THAT, REGARDED THOSE SITES AS ISOLATED TOO. BUT NOW THAT PEOPLE HAVE LIVED IN LABRADOR CITY FOR TWENTY YEARS OR SO, THEY SPEAK OF IT AS HOME. THEY DON'T FEEL ISOLATED ANY MORE. WHEN THE EUROPEANS CAME TO CANADA, THEY FOUND MONTREAL ISLAND TO BE REMOTE AND ISOLATED. IT ALL DEPENDS ON YOUR PERCEPTION.

SOME PEOPLE THINK THAT THE CLIMATE IN LABRADOR IS HOSTILE. SO IT IS, AT TIMES AND UNDER CERTAIN CIRCUMSTANCES. BUT SO IT IS IN CORNER BROOK, OR HALIFAX, OR WINNIPEG. IS THERE REALLY MUCH DIFFERENCE BETWEEN WINTER IN WESTERN LABRADOR AND WINTER IN PARTS OF ONTARIO AND THE PRAIRIES?

I FIND THIS TO BE EXCITING, AND I ALSO OBSERVE A FUNDAMENTAL SHIFT IN THE NATIONAL FOCUS FOR FUTURE ECONOMIC GROWTH. UNTIL THE "ENERGY CRISIS" HIT US, CANADIANS WERE, FIGURATIVELY AND SOMETIMES LITERALLY, LOOKING ONLY TOWARDS THE INDUSTRIAL HEARTLAND OF SOUTHERN ONTARIO AND QUEBEC FOR THEIR FUTURE. WITHIN THE SPACE OF A FEW SHORT YEARS, HOWEVER, WE HAVE TURNED AROUND, AND HAVE STARTED TO LOOK NORTH, NORTH-WEST, AND EAST. AREAS THAT WERE OF LITTLE INTEREST TO THE AVERAGE CANADIAN A FEW YEARS AGO NOW WOULD BE CONSIDERED TERRITORY VITAL TO OUR LONG-TERM ECONOMIC WELL BEING. THIS IS ESPECIALLY TRUE OF THE NORTHERN PART OF THIS NATION, OF WHICH LABRADOR IS A PART. AS A RESULT OF THIS INTEREST, NEW PERCEPTIONS ARE BEING FORMED OF THE NORTH, AND LABRADOR IN PARTICULAR. THESE PERCEPTIONS MAY BE THOSE OF "SOUTHERNERS" OF THE NORTH, OR "NORTHERNERS" OF THE SOUTH. SOME OF THE OLD PERCEPTIONS ARE CHANGING, GIVING WAY TO NEW REALITIES. MYTHS ABOUT LIFE AND LIVING IN THE NORTH, ABOUT ITS CLIMATE, ITS PEOPLE, ITS HOPES AND ITS ASPIRATIONS, ARE BEING DESTROYED. I WOULD LIKE TO TALK FOR A FEW MINUTES ABOUT SOME OF THE PERCEPTIONS OF LABRADOR HELD BY NON-LABRADORIANS, AND ALSO SOME OF THE PERCEPTIONS HELD BY LABRADORIANS OF OTHER NEWFOUNDLANDERS AND OTHER CANADIANS. SOME PERCEPTIONS ARE POLITICAL, OTHERS ECONOMIC, GEOGRAPHICAL, OR SOCIAL, AND I WILL ONLY MENTION A FEW.

THE FIRST PERCEPTION THAT SOME PEOPLE HAVE IS THAT SOMEHOW LABRADOR IS NOT PART OF NEWFOUNDLAND PHYSICALLY. THEY POINT TO A NINE-MILE WIDE STRETCH OF WATER AND SAY THAT LABRADOR IS "SEPARATED" FROM "THE ISLAND". BUT WHAT IS NINE MILES OF WATER TO A NEWFOUNDLANDER? NEWFOUNDLANDERS THINK OF WATER AS SOMETHING THAT LINKS THEM, NOT SOMETHING

YOU LIVE ON THE COAST OF LABRADOR, THE GOVERNMENT IN ST. JOHN'S CAN SEEM PRETTY REMOTE BUT THE SAME CAN BE TRUE IF YOU LIVE IN RAMEA OR TRITON.

ONE PERCEPTION THAT SOME "SOUTHERNERS" HAVE IS THAT LABRADORIANS, ESPECIALLY OUR INNU AND INUIT PEOPLES, DON'T WANT DEVELOPMENT. THEY THINK NATIVE PEOPLE ARE ANTI-DEVELOPMENT. THAT IS NOT THE WAY I SEE IT. I HAVE LISTENED TO OUR NATIVE PEOPLE SPEAK. I HAVE DISCUSSED THEIR CONCERNS WITH THEM. I HAVE READ THE REPORTS OF THEIR ASSOCIATIONS, AND OF GROUPS SUCH AS THE LABRADOR RESOURCES ADVISORY COUNCIL. THE MESSAGE I GET IS THAT THEY DON'T WANT DEVELOPMENT AT ANY COST. AND NEITHER DO I. A PRIME EXAMPLE WAS THE BRINEX URANIUM MINING PROPOSAL FOR MAKKOVIK. ENVIRONMENTAL AND OTHER CONCERNS WERE SO GREAT THAT THE DEVELOPMENT HAS BEEN POSTPONED INDEFINITELY. IF AND WHEN IT GOES AHEAD, IT WILL BE ON TERMS THAT WILL IMPROVE THE LIVING STANDARDS OF THE PEOPLE IN THE AREA. IN OUR FIVE-YEAR PLAN, WE EMPHASIZED THIS POINT. "GOVERNMENT IS VERY CONSCIOUS OF THE SPECIAL RELATIONSHIP BETWEEN THE PEOPLE AND THE LAND, AND OF THE TRADITIONAL LIFESTYLE OF LABRADOR BASED ON THE HARVESTING OF RENEWABLE RESOURCES SUCH AS FISH, GAME AND FURBEARING ANIMALS. THIS SPECIAL RELATIONSHIP BETWEEN MAN AND HIS DELICATE NORTHERN ENVIRONMENT PERMEATES ALMOST EVERY ASPECT OF THE SOCIETY AND CULTURE OF LABRADOR. WHILE THESE MUST BE RESPECTED, ONE MUST BE AWARE OF THE REWARDS AND OPPORTUNITIES WHICH COULD RESULT FROM A RATIONAL PROGRAM OF TRANSPORTATION AND RESOURCE DEVELOPMENT." I AM SURE THAT THE PEOPLE OF LABRADOR ARE QUITE CAPABLE OF DECIDING WHEN A DEVELOPMENT IS GOOD FOR THEM, OR WHEN THE COSTS WILL OUTWEIGH THE BENEFITS. OUR JOB

ARE THE HOT, DRY SUMMERS IN HAPPY VALLEY NOT JUST AS PLEASANT AS THE COOL, MOIST SUMMERS OF ST. JOHN'S? LABRADOR, LIKE OTHER PARTS OF THE NEAR NORTH AND THE NORTH, HAS BEEN FOUND TO BE NOT NEARLY AS HOSTILE AS WE FIRST THOUGHT. THE CLIMATE IS NOT AN INSURMOUNTABLE BARRIER TO DEVELOPMENT, OR EVEN A SIGNIFICANT DISCOURAGEMENT TO HABITATION. WE HAVE CHANGED OUR PERCEPTION.

I WOULD NOT WANT TO SUGGEST THAT ALL OF THE PERCEPTUAL DIFFERENCES BETWEEN NEWFOUNDLANDERS AND LABRADORIANS OR SOUTHERN AND NORTHERN CANADIANS HAVE DISAPPEARED. FOR EXAMPLE, RESIDENTS ON THE ISLAND STILL HAVE A CUSTOM OF REFERRING TO NEWCOMERS TO THE PROVINCE AS "MAINLANDERS" WITHOUT ALWAYS REMEMBERING THAT THE LARGEST GEOGRAPHIC PART OF OUR PROVINCE,ALONG WITH ABOUT 37,000 RESIDENTS, IS IN FACT PART OF MAINLAND NORTH AMERICA. NOW EVEN IN THE MOST HEATED DEBATES IN THE HOUSE OF ASSEMBLY, NO ONE HAS EVER REFERRED TO THE HONOURABLE JOE GOUDIE AS A "MAINLANDER" AND THE TERM ITSELF WOULD NEVER BE USED WITH REFERENCE TO A LABRADOR RESIDENT BY AN ISLAND RESIDENT. IT MIGHT BE SUGGESTED THAT THERE IS SOMEWHAT OF A CULTURAL LAG IN THE ADAPTATION OF OUR FOLKWAYS AND CUSTOMARY EXPRESSIONS TO CHANGING TIMES. ON THE OTHER HAND LABRADOR RESIDENTS CAN BE HEARD TO REFER TO THE "ST. JOHN'S GOVERNMENT" AND OFTEN SPEAK OF WANTING THE SAME LEVELS OF SERVICE AS ARE AVAILABLE ON THE ISLAND WITHOUT REALIZING THAT COMMUNITIES ON THE ISLAND CAN ALSO FEEL ISOLATED FROM GOVERNMENT AND THAT AN UNFORTUNATE PART OF OUR HISTORICAL LEGACY IS AN UNEVEN LEVEL OF SERVICES ON THE ISLAND AS WELL. I KNOW THAT IF

LAST THREE OR FOUR YEARS WE UNDERTOOK STUDIES AND VESSEL VOYAGES TO PROVE IT. LAST WINTER THE CARGO VESSEL "MV ARCTIC" SAILED INTO LAKE MELVILLE THROUGH AVERAGE ICE CONDITIONS, WITHOUT ICE BREAKER ASSISTANCE. THEY PROVED CONCLUSIVELY THAT SUCH NAVIGATION WAS TECHNICALLY FEASIBLE WITH EXISTING SHIPS ON A YEAR-ROUND BASIS. WE ALSO BELIEVE THAT SUCH NAVIGATION WILL BE SHOWN TO BE ECONOMICALLY FEASIBLE. FOR A WHILE THE PERCEPTION, OR CONVENTIONAL WISDOM, WAS THAT IT WAS NOT TECHNICALLY POSSIBLE. WE HAVE DISPROVED THAT. WE HOPE THAT WE CAN ALSO CHANGE THE PERCEPTION OF THOSE WHO THINK THAT IT IS ECONOMICALLY IMPRACTICAL.

IN SHORT, I BELIEVE THAT DEVELOPMENT IN THE NORTH DEMANDS A POSITIVE OUTLOOK. OBSTACLES MUST BE SEEN AS CHALLENGES. IT IS NO PLACE FOR THE TIMID, THE FAINTHEARTED. BUT IT CAN BE VERY REWARDING AS LONG AS WE PERSEVERE.

FOR EXAMPLE, IN OFFSHORE LABRADOR THE OIL AND GAS SECTOR HOLDS TREMENDOUS PROMISE. THERE IS SUBSTANTIAL EVIDENCE THAT FAVOURABLE CONDITIONS EXIST TO DEVELOP SEVERAL OIL AND GAS FIELDS. THERE IS A 50% PROBABILITY THAT RESERVES OF SOME 45 TRILLION CUBIC FEET OF NATURAL GAS ALONG WITH SOME 1.6 BILLION BARRELS OF OIL ARE PRESENT UNDER THE WATERS OF THE LABRADOR SEA. WITH THREE EXPLORATION RIGS CURRENTLY WORKING IN THIS AREA, THE PROSPECTS FOR DEVELOPMENT ARE GREAT.

ADDITIONAL TO THIS, THERE IS CONSIDERABLE POTENTIAL FOR INCREASED LANDINGS OF COD, TURBOT, SHRIMP, SALMON AND

IS TO PROVIDE THE INFORMATION. I SAY AGAIN, THEN, THAT IT IS WRONG TO CONCLUDE THAT NATIVE AND NORTHERN PEOPLE DON'T WANT DEVELOPMENT BECAUSE THEY MAY OPPOSE A PARTICULAR PROJECT.

THE COAST OF LABRADOR, FOR EXAMPLE, IS PRESENTLY UNDERGOING ONE OF THE GREATEST PERIODS OF DEVELOPMENT THAT ANY REGION OF OUR PROVINCE HAS EVER EXPERIENCED. WITH MORE THAN $100 MILLION TO BE EXPENDED IN RENEWABLE RESOURCE AND COMMUNITY INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT OVER THE NEXT FIVE YEARS BY BOTH LEVELS OF GOVERNMENT, LABRADORIANS ARE BEING ASSISTED BY PUBLIC INVESTMENT TO PREPARE AND TAKE ADVANTAGE OF THE TYPE OF DEVELOPMENT THAT THEY HAVE TOLD GOVERNMENT THEY WANT. THIS MAJOR DEVELOPMENT PROGRAM WILL HELP TO ENSURE A STABLE AND HEALTHY SOCIAL AND ECONOMIC ENVIRONMENT FOR COASTAL RESIDENTS WHICH PROVIDES FOR ECONOMIC GROWTH IN LINE WITH TRADITIONAL SOCIAL AND CULTURAL PATTERNS.

THE FINAL PERCEPTION THAT I WISH TO MENTION IS IN TWO PARTS. ONE IS THAT THERE IS IMMENSE DEVELOPMENT POTENTIAL IN LABRADOR. THE SECOND IS THAT THERE ARE INSURMOUNTABLE OBSTACLES TO THAT DEVELOPMENT. THE FIRST IS A CORRECT PERCEPTION. THE OTHER IS NOT.

THE DEVELOPMENT POTENTIAL ASSOCIATED WITH THE LOWER CHURCHILL IS OBVIOUS, WITH ITS 2,300 MW. OF CAPACITY. WE ARE TRYING TO ATTRACT HEAVY INDUSTRY, ESPECIALLY ALUMINUM, AS A PRIME CUSTOMER FOR THIS POWER. ONE OF THE MAJOR OBSTACLES, HOWEVER, HAS BEEN SHIPPING. THE NAVIGATION SEASON IN LABRADOR WATERS IS TRADITIONALLY ABOUT SIX MONTHS LONG. WE WERE CONFIDENT THAT THIS COULD BE EXTENDED AS FAR AS THE LAKE MELVILLE AREA WAS CONCERNED AND OVER THE

I WOULD BE REMISS IF I DID NOT MENTION THAT MUCH OF OUR DEVELOPMENT PROMISE HERE IN LABRADOR, THE FISH, THE HYDRO-POWER, THE OFFSHORE HYDRO CARBONS, ARE ALL POINTS OF CONSTITUTIONAL AND JURISDICTIONAL CONTENTION BETWEEN OUR PROVINCE AND THE FEDERAL GOVERNMENT. WE HOPE AND TRUST THAT OUR WILLINGNESS TO NEGOTIATE WITH THE FEDERAL GOVERNMENT AND OTHER CONCERNED PROVINCIAL GOVERNMENTS WILL RESULT IN AGREEMENTS FAVOURABLE FOR THE SOUND DEVELOPMENT OF THESE GREAT PROVINCIAL AND NATIONAL RESOURCES. TRULY BOTH THE LABRADOR AND NEWFOUNDLAND PARTS OF OUR PROVINCE SHARE A COMMON DESTINY AND HOPE IN THE EQUITABLE SETTLEMENT OF THESE OUTSTANDING CONSTITUTIONAL AND POLITICAL-ECONOMIC ISSUES. OURS IS NOT A BID FOR SELFISH AGGRANDISEMENT. RATHER WE REQUIRE, SIMPLY THAT OUR FISH BE TREATED IN A WAY SIMILAR TO SASKATCHEWAN'S WHEAT, THAT OUR HYDRO-POWER AND OFFSHORE HYDRO CARBONS BE CONSIDERED IN THE SAME WAY AS ALBERTA'S OIL AND NATURAL GAS. OUR ECONOMIC HISTORY HAS BEEN SUCH THAT WE TREASURE THE RIGHT TO DEVELOP AND MANAGE OUR NATURAL RESOURCES ON THE SAME BASIS AND WITH THE SAME RIGHTS AS DO OTHER CANADIANS. WE SEEK NO MORE THAN THIS.

ALONG WITH THE INCREASED ATTENTION WHICH HAS BEEN PLACED UPON THE NATURAL RESOURCES OF CANADA'S GEOGRAPHIC EXTREMITIES HAS COME A DETERMINATION ON THE PART OF RESIDENTS IN THESE AREAS TO HAVE A GREATER SAY IN THE TERMS AND CONDITIONS UNDER WHICH THESE DEVELOPMENTS WILL TAKE PLACE. IN THIS OUR PROVINCE IS NO EXCEPTION. WHILE THE NATIONAL PRESS CAN SOMETIMES DISTORT THE IMAGES WHICH

CHAR ALONG THE COAST PROVIDING A RENEWABLE RESOURCE BASE WHICH CAN SERVE COASTAL LABRADORIANS FOR GENERATIONS TO COME. WITH ADDITIONAL FISH-FREEZING, PROCESSING AND LANDING CAPACITY BEING PROVIDED ON THE COAST, THIS GREAT POTENTIAL IS ALREADY BEING DEVELOPED.

THE DEVELOPMENT OF THE HYDRO-ELECTRIC RESOURCES OF GULL ISLAND ALONE WILL RESULT IN DEVELOPMENT COSTS OF MORE THAN $4 BILLION OVER SEVEN YEARS AND PROVIDE MORE THAN 8,000 MAN YEARS OF CONSTRUCTION EMPLOYMENT.

THE LOCATION OF AN ALUMINUM SMELTER AT NORTHWEST POINT, ONLY 25 MILES FROM HAPPY VALLEY/GOOSE BAY, IS CURRENTLY BEING CONSIDERED BY SEVERAL LARGE COMPANIES AS I HAVE ALREADY INDICATED. SHOULD NEGOTIATIONS ON THIS DEVELOPMENT PROVE SUCCESSFUL, THE COST OF DEVELOPMENT WILL BE $950 MILLION OVER FIVE YEARS, PROVIDING 7,000 MAN YEARS OF CONSTRUCTION EMPLOYMENT AND 1,200 PERMANENT JOBS ONCE COMPLETED.

ALONG WITH THESE MEGA-PROJECT DEVELOPMENTS ARE IMMEDIATE OPPORTUNITIES IN THE FOREST SECTOR HERE IN HAPPY VALLEY-GOOSE BAY AND DEVELOPMENT OF THE TOURISM POTENTIAL OF LABRADOR'S BEAUTIFUL NATURAL ENVIRONMENT.

I DO NOT MENTION THESE DEVELOPMENT OPPORTUNITIES HERE ONLY TO RECITE A LITANY OF FANTASTIC DREAMS. THESE ARE ALL VERY REAL AND IMMEDIATE DEVELOPMENT PROSPECTS. THEY OFFER GREAT PROMISE BUT THEY BRING WITH THEM, AS WELL, CONSIDERABLE CHALLENGES. THE PRESSURES FOR DEVELOPMENT IN LABRADOR, AND THROUGHOUT THE CANADIAN NORTH ARE IMMENSE.

REGIONAL AND CULTURAL GROUPS WITHIN LABRADOR, WE HAVE ATTEMPTED TO PROVIDE FOR GREATER LOCAL CONSULTATION AND PARTICIPATION IN IMPORTANT PUBLIC POLICY DECISIONS. WE HAVE, AS WELL, RECOGNIZED THE LEGITIMACY OF LAND CLAIMS ISSUES AMONG THE INUIT AND INDIAN RESIDENTS OF LABRADOR AND STAND PREPARED TO JOIN THE FEDERAL GOVERNMENT IN IDENTIFYING THE CONTEMPORARY DEFINITIONS OF ABORIGINAL RIGHTS AND LAND TITLE. WE HAVE, AS WELL, DONE CONSIDERABLE PLANNING AND RESEARCH TO IDENTIFY THE INDUSTRIAL DEVELOPMENT OPPORTUNITIES THAT THE RESOURCES OF LABRADOR PRESENT FOR OUR NORTHERN RESIDENTS, OUR PROVINCE AND THE NATION AS A WHOLE.

AS A PROVINCE WE HAVE ATTEMPTED TO ENSURE THAT WE SHARE IN THE FULL BENEFITS AND OBLIGATIONS OF CONFEDERATION BUT HAVE, AS WELL, WORKED HARD TO EXTEND THIS SAME SENSE OF EQUITABLE PARTICIPATION TO OUR DEFINITION OF NORTHERN DEVELOPMENT. JUST AS WE FEEL THAT CONFEDERATION SHOULD BE A DYNAMIC AND FLEXIBLE POLITICAL FRAMEWORK IN WHICH ALL REGIONS OF THE COUNTRY CAN DEVELOP THEIR OWN POTENTIAL, SO TOO WE HAVE TRIED TO FASHION A PROGRAM OF NORTHERN DEVELOPMENT WHICH PROVIDES FOR THE SAME REGIONAL DYNAMISM, AND INDIGENOUS GROWTH WITHIN OUR PROVINCE.

AS A CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR NORTHERN DEVELOPMENT, I KNOW THAT YOU HAVE ADDRESSED ISSUES SIMILAR TO THOSE IN YOUR OWN JURISDICTIONS. SURELY THE GREAT CHALLENGE OF NATION BUILDING WHICH CONFRONTS ALL CANADIANS IN THE TWILIGHT OF THE 20TH CENTURY IS TO ASSIST THOSE GEOGRAPHIC MARGINS OF CANADA TO PREPARE FOR AND

OUR PROVINCE ACTUALLY REFLECTS, WITH MACLEAN'S MAGAZINE HAVING REFERRED TO ME AT ONE POINT AS "CONFEDERATION'S BAD BOY", LET ME ASSURE YOU THAT NEWFOUNDLANDERS AND LABRADORIANS TREASURE THEIR ASSOCIATION WITH CANADA, ITS PEOPLE AND ITS INSTITUTIONS. OURS IS NOT A GAMBIT TO BE REMOVED FROM THE OBLIGATIONS AND RESPONSIBILITIES WHICH CONFEDERATION CONFERS. RATHER IT IS AN HONEST AND DETERMINED EFFORT TO BE ABLE TO FULFILL OUR FULL ROLE IN THIS NATION; TO SHARE AS EQUAL PARTNERS IN BOTH THE RIGHTS AND THE RESPONSIBILITIES WHICH CONFERERATION OFFERS.

AS AN EXTENSION OF OUR VISION OF EQUAL PARTICIPATION WITHIN THE CANADIAN NATION, WE HAVE FOUND IT IMPORTANT TO ATTEMPT TO PROVIDE OUR NORTHERN RESIDENTS IN LABRADOR WITH ACCELERATED OPPORTUNITIES TO DEVELOP THEIR OWN RESOURCES AND TO BENEFIT FROM THEM. WE HAVE ATTEMPTED TO REMOVE THE COMMUNICATIONS; TRANSPORTATION AND SERVICE DELIVERY BARRIERS WHICH HAVE PROVEN TO BE OBSTACLES TO THEIR FULL PARTICIPATION IN THE SOCIAL, ECONOMIC, CULTURAL AND POLITICAL LIFE OF OUR PROVINCE. I DO NOT MEAN TO SUGGEST THAT WE HAVE ACCOMPLISHED ALL THAT IS REQUIRED TO BE DONE OR THAT WE HAVE REMOVED ALL OF THE FEELINGS OF REMOTENESS FROM OUR SOCIAL AND ECONOMIC INSTITUTIONS THAT LABRADOR RESIDENTS SOMETIMES FEEL.

BY PROVIDING PUBLIC INVESTMENT FOR RENEWABLE RESOURCE DEVELOPMENT AS THE MOST IMPORTANT DEVELOPMENT PRIORITY FOR LABRADOR, WE HAVE ATTEMPTED TO REDRESS THE HISTORICAL PATTERN OF INDUSTRIAL RESOURCE EXTRACTION, WHICH CREATES FEW ENDURING SOCIAL AND ECONOMIC BENEFITS, THAT HAS CHARACTERIZED MUCH CANADIAN NORTHERN DEVELOPMENT IN THE PAST. BY SUPPORTING AND LISTENING TO REPRESENTATIVE

REGIONAL AND CULTURAL GROUPS WITHIN LABRADOR, WE HAVE ATTEMPTED TO PROVIDE FOR GREATER LOCAL CONSULTATION AND PARTICIPATION IN IMPORTANT PUBLIC POLICY DECISIONS. WE HAVE, AS WELL, RECOGNIZED THE LEGITIMACY OF LAND CLAIMS ISSUES AMONG THE INUIT AND INDIAN RESIDENTS OF LABRADOR AND STAND PREPARED TO JOIN THE FEDERAL GOVERNMENT IN IDENTIFYING THE CONTEMPORARY DEFINITIONS OF ABORIGINAL RIGHTS AND LAND TITLE. WE HAVE, AS WELL, DONE CONSIDERABLE PLANNING AND RESEARCH TO IDENTIFY THE INDUSTRIAL DEVELOPMENT OPPORTUNITIES THAT THE RESOURCES OF LABRADOR PRESENT FOR OUR NORTHERN RESIDENTS, OUR PROVINCE AND THE NATION AS A WHOLE.

AS A PROVINCE WE HAVE ATTEMPTED TO ENSURE THAT WE SHARE IN THE FULL BENEFITS AND OBLIGATIONS OF CONFEDERATION BUT HAVE, AS WELL, WORKED HARD TO EXTEND THIS SAME SENSE OF EQUITABLE PARTICIPATION TO OUR DEFINITION OF NORTHERN DEVELOPMENT. JUST AS WE FEEL THAT CONFEDERATION SHOULD BE A DYNAMIC AND FLEXIBLE POLITICAL FRAMEWORK IN WHICH ALL REGIONS OF THE COUNTRY CAN DEVELOP THEIR OWN POTENTIAL, SO TOO WE HAVE TRIED TO FASHION A PROGRAM OF NORTHERN DEVELOPMENT WHICH PROVIDES FOR THE SAME REGIONAL DYNAMISM, AND INDIGENOUS GROWTH WITHIN OUR PROVINCE.

AS A CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR NORTHERN DEVELOPMENT, I KNOW THAT YOU HAVE ADDRESSED ISSUES SIMILAR TO THOSE IN YOUR OWN JURISDICTIONS. SURELY THE GREAT CHALLENGE OF NATION BUILDING WHICH CONFRONTS ALL CANADIANS IN THE TWILIGHT OF THE 20TH CENTURY IS TO ASSIST THOSE GEOGRAPHIC MARGINS OF CANADA TO PREPARE FOR AND

BENEFIT FROM THE MAJOR DEVELOPMENT OPPORTUNITIES WHICH WILL MATERIALIZE OVER THE NEXT TWO DECADES.

BECAUSE THE PRESSURES FOR DEVELOPMENT ARE SO GREAT AND THE IMPLICATIONS OF THE DECISIONS THAT ARE TAKEN SO FAR REACHING, IT IS IMPORTANT THAT WE APPROACH THE DEVELOPMENT OF CANADA'S GEOGRAPHIC MARGINS WITH IMAGINATION, SENSITIVITY AND A WILLINGNESS TO LEARN FROM THE LESSONS OF HISTORY. THE RESIDENTS OF THE NORTH NEED TO BE GIVEN THE OPPORTUNITY TO STRENGTHEN AND ADAPT THEIR OWN SOCIAL AND ECONOMIC INSTITUTIONS TO TAKE ADVANTAGE OF THESE DEVELOPMENTS RATHER THAN HAVING SOUTHERN CANADIAN VALUES AND INSTITUTIONS FOISTED UPON THEM AS THE ONLY AVAILABLE ALTERNATIVES.

I KNOW THAT AS NORTHERN DEVELOPMENT MINISTERS AND PUBLIC SERVANTS, YOU HAVE THE DAILY RESPONSIBILITY OF ATTEMPTING TO ASSIST IN THIS GREAT CHALLENGE OF NATION BUILDING IN THE CANADIAN NORTH. I KNOW THAT YOU EXPERIENCE THE FRUSTRATIONS ATTENDANT WITH TRYING TO FORGE A PATTERN OF NORTHERN DEVELOPMENT WHICH IS EQUITABLE TO NORTHERN RESIDENTS YET RESPONSIVE TO THE NEEDS OF ALL OF SOCIETY. I AM PLEASED THAT YOU HAVE COME TO OUR PROVINCE; TO OUR NORTHERN LAND, TO SHARE WITH ONE ANOTHER THE DETAILS OF YOUR WORK. AS THE FRONT LINE IN, PERHAPS, THE GREATEST TEST OF THE CANADIAN NATION YET, I WISH YOU EVERY SUCCESS IN THE CHALLENGES THAT YOU HAVE BEFORE YOU. THANK YOU.

DOCUMENT: 860-91/012

FOURTH ANNUAL INTERPROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR NORTHERN DEVELOPMENT

Northern Development and the Environment

Ontario

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
September 15-17, 1981

PROVINCE OF ONTARIO

NORTHERN DEVELOPMENT AND THE ENVIRONMENT

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT

Recognition by the Ontario government that effective management of our natural resources is essential for both economic and environmental reasons led to passage in the Ontario Legislature of The Environmental Assessment Act in 1975. This Act is notable in that it requires the proponent (any provincial ministry and agency, and municipality) of an undertaking to consider environmental impacts before project momentum is overwhelming and before options are closed.

Private sector projects are not affected due to their relatively small scale, unless designated by Cabinet. To date, three have been designated -- INCO hydro-electric proposal on the Spanish River, Onakawana lignite development, and Great Lakes Forest (formally Reed Paper) Forest Management.

The Environmental Assessment Act provides a mechanism for government and the public to balance sometimes opposing goals, a medium for evaluating trade-offs, and a framework within which socio-economic and environmental planning can be done. The Act accomplishes this in several ways. The term "environment" and what it means is broadly defined. It includes not only the "natural" environment of air, water, land and living creatures, but also the social, economic, and cultural factors that make up the "human" environment.

By requiring information collected from all facets of the environment (as defined) to be formally documented by the proponent, and subject to public review, the Act provides the means needed to assess and compare the benefits with the "costs" of a project in terms of, for example, economic benefits, or effects on the environment, in both its natural and human aspects.

The Act's greatest asset is the potential for balancing perhaps conflicting factors that permit a "reasonable" decision by the provincial government to be made as to whether or not a project should receive approval.

CLASS ENVIRONMENTAL ASSESSMENT

To reduce the workload on both the proponents and review agencies for the numerous, relatively small projects undertaken, the class environmental concept was introduced. Class EA is defined as an environmental assessment carried out on a category of projects having certain common characteristics (similar in nature, have predictable effects and occur frequently) that allow them to be grouped together. Twenty-six Class EAs, ranging from canoe routes to remote northern airports, have been submitted to date.

EXEMPTIONS FROM APPLICATION OF THE ACT

At times, a combination of factors may well call for an exemption from the terms of the Act. Undertakings that were already underway when the Act was proclaimed in 1976 or when the Act was applied to a specific proponent (e.g. applied to municipal projects in 1980), have been exempted. Other projects unlikely to have serious environmental consequences also have been exempted (e.g. the construction of an addition to the Cochrane Registry office).

Recently, an exemption was granted for construction of the Detour Lake Road from north of Cochrane to the site of what will become Canada's largest gold mine near the Quebec border. There had been a period of uncertainty on the part of the joint venture (Amoco, Dome Mines and Campbell Red Lake Mines) due to market conditions and new policies of the Federal government. However, when the companies finally indicated that the project would proceed, it was found that work on the road had to commence in 1981 in order that the mine could begin operating in 1983. Normal EA approval procedures would have been delayed the start of road construction to 1982. Therefore, the decision was made to exempt the project, but a number of conditions were attached to ensure that appropriate measures will be taken to minimize the impact of the highway construction on the environment. One of the conditions requires the Ministry of Transportation and Communications to hold a public information drop-in meeting in Cochrane before construction commences. Another requires MTC to submit for the public record a monitoring report after each construction season outlining the mitigation measures taken in sensitive areas.

ROYAL COMMISSION ON THE NORTHERN ENVIRONMENT

Another significant approach to northern environmental assessment was the creation in 1977 of the Royal Commission on the Northern Environment to assess the environmental effects of major enterprises in Ontario's far north, generally north of the 50th parallel, to recommend methods to be used in the future to assess such enterprises, and to examine alternative approaches to economic development and resource management. People living in the area, mostly native, were specifically recognized as an integral part of the environment.

Justice E.P. Hartt, the first Commissioner, held hearings at fourteen northern locations and in Toronto. The over 450 submissions received from individuals and groups from the north and south, native and non-native, were the basis for an Issues Report. It emphasized that northerners should be involved in determining how development of the north should proceed and that the development should work in concert with, and not at the expense of the environment.

Mr. J.E.J. Fahlgren, who succeeded Justice Hartt as Commissioner in 1978, believes the best way to ensure northerners a strong say in northern development is for them to possess the knowledge on which decisions can be based. To this end, the Commission is actively engaged in collecting and analyzing information, and in public participation program to make it available to the people.

UNIQUE CHARACTERISTICS OF NORTHERN ENVIRONMENT

It can not be repeated too often, the northern environment (both natural and human as defined) is different in many ways. Natural resource development is the dominant economic activity with relatively little diversified manufacturing and service activities.

To help meet the needs of large resource development projects, more than just the local environmental effects must be identified. Community infrastructure such as housing availability, medical, cultural and recreational centres, roads and electricity supply, often is not in place or requires significant upgrading to meet resource development needs. In this respect, the ministry's Northern Community Services and Development Program assists northern communities to improve the quality of services necessary for them to accommodate new resource-based projects.

Another characteristic of many small settlements in the north is their dependence upon a single resource-based enterprise. These communities lack economic and social stability. They have a tendency to grow and decline with the availability of a resource, a demand for a resource, or both. Even when the resource-based industry prospers, there is usually a lack of employment opportunities for females and alternative employment for both male and female. One of the ministry's Northern Economic Development Program's objectives is to assist such communities to overcome this instability by strengthening and broadening their economic base.

In conclusion, environmental assessment, through its full consideration of the natural, socio-economic and cultural factors can help in the development of northern Ontario, at the same time giving the northern environment the special care it needs and deserves.

DOCUMENT: 860-91/013

FOURTH ANNUAL INTERPROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR NORTHERN DEVELOPMENT

Provincial Update
Transition from Traditional to Wage Economy

Alberta

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
September 15-17, 1981

PROVINCIAL UPDATE

"TRANSITION FROM TRADITIONAL TO WAGE ECONOMY"

AT THE THIRD ANNUAL CONFERENCE IN THOMPSON, IT WAS REPORTED BY ALBERTA THAT PROBLEMS IN MANPOWER PROGRAMS WERE CREATED BY AN IN-BALANCE CREATED BY RAPID ECONOMIC EXPANSION. DURING THE PAST YEAR, THE SLOW DOWN IN THE RESOURCE INDUSTRIES HAS BROUGHT ABOUT A DRASTIC CHANGE TO THE MAN-POWER REQUIREMENTS. THE PROSPECT FOR EMPLOYMENT HAS BEEN AFFECTED BY:

- THE CLOSING DOWN OF THE PROPOSED ESSO HEAVY OIL IN-SITU THAT WOULD HAVE CREATED 7-8000 CONSTRUCTION PERIOD JOBS AND A PERMANENT WORK FORCE OF 3000;
- A DOWN TURN IN THE FORESTRY INDUSTRY WHICH HAS SERIOUSLY AFFECTED THE SMALL OPERATORS AND CAUSED THE LARGE OPERATORS TO RE-THINK PLANS FOR THE FUTURE; AND,
- A SLOWDOWN IN SEASONAL EMPLOYMENT AND SERVICE INDUSTRY JOBS IN THE OIL AND GAS FIELDS THAT HAS ESSENTIALLY BROUGHT TO A HALT ANY BOOM CONDITIONS IN NORTHERN ALBERTA.

THE ALBERTA GOVERNMENT HAS ATTEMPTED TO ACCELERATE SOME PROGRAM EXPENDITURES TO PROVIDE EMPLOYMENT IN THOSE AREAS OF NORTHERN ALBERTA THAT HAVE BEEN AFFECTED THE MOST:

- FIVE ROAD PROJECTS COSTING $11 MILLION;
- $21 MILLION TO BE SPENT IN THE COLD LAKE AREA;
- CONSTRUCTION OF FOUR HOSPITALS;
- UPGRADING OF RECREATION AREAS AND FIRE FIGHTING CAMPS;
- BUILDING OF A NEW AIRPORT TERMINAL.

HOWEVER MUCH THE GOVERNMENT ACCELERATES PROJECTS, IT IS JUST A STOP GAP MEASURE. THE SEVERAL BILLION DOLLAR PROJECTS PROPOSED FOR THE RESOURCE INDUSTRIES WILL NOT BE REPLACED BY GOVERNMENT PROGRAMS. ALONG WITH THE ECONOMIC DOWNTURN, ALBERTA MUST BE PREPARED TO LOOK AT THE IMPACT OF PROJECTED CHANGES IN FEDERAL PROVINCIAL COST SHARED PROGRAMS. MOST OF THE EXISTING PROGRAMS ARE COST SHARED UNDER THE CANADA/ALBERTA NORTH AGREEMENT. DEPENDING ON NEGOTIATIONS PRESENTLY UNDERWAY REGARDING THE EXTENSION OF THE AGREEMENT, COST SHARING FOR THESE PROGRAMS MAY TERMINATE IN 1982. ONE PROGRAM THAT HAS ALREADY BEEN AFFECTED IS THE NATIVE OUTREACH PROGRAM. THIS NATIVE EMPLOYMENT PROGRAM WAS COST SHARED THROUGH THE PROVINCE, REGIONAL ECONOMIC EXPANSION AND CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION. FUNDING FROM CEIC HAS BEEN TERMINATED EFFECTIVE THE END OF AUGUST, 1981 WHICH LEAVES A VOID IN NATIVE JOB PLACEMENT.

LOOKING ON THE BRIGHT SIDE, THE DOWNTURN HAS GIVEN SOME COMMUNITIES AN OPPORTUNITY TO ALLOW SOME BREATHING SPACE. IT SHOULD ALSO GIVE TIME TO RE-THINK PROGRAMS THAT HAVE BEEN OPERATING FOR SOME TIME. SOME EXAMPLES OF THIS INCLUDE:

- TRANSFER OF THE OPPORTUNITY CORP FROM SOCIAL SERVICE AND COMMUNITY HEALTH TO ADVANCED EDUCATION. THIS PROGRAM WAS DESIGNED TO PROVIDE WORK EXPERIENCE, LIFE SKILLS AND MOTIVATIONAL COUNSELLING. THE PROBLEM EXISTS AS TO HOW THE GRADUATES OF THE CORPS CAN MOVE INTO OTHER EMPLOYMENT. THE TRANSFER TO ADVANCED EDUCATION SHOULD FACILITATE CO-ORDI WITH OTHER PROGRAMS THEY OFFER.
- EXPANSION OF THE EMPLOYMENT COUNSELLING AND RELOCATION SERVICES INTO TWO MORE COMMUNITIES ALONG WITH MORE HOUSING IN EXISTING CENTRES. THIS PROGRAM WHICH ASSISTS FAMILY RELOCATION FROM ISOLATED COMMUNITIES TO JOB OPPORTUNITY

CENTRES THROUGH RE-LOCATION ASSISTANCE HAS BEEN VERY SUCCESSFUL IN AIDING THE TRANSITION FROM TRADITIONAL TO A WAGE ECONOMY.

- EXPANSION OF ALBERTA CAREER CENTRES BY ADDING STAFF IN EXISTING CENTRES AND CREATION OF A MOBILE VAN TO INCREASE GEOGRAPHIC COVERAGE.

THE NORTHERN ALBERTA DEVELOPMENT COUNCIL IS SPONSORING THREE STUDIES THAT WILL LOOK INTO THE PROBLEMS FACED BY THOSE LOOKING FOR AN OPPORTUNITY TO PARTICIPATE IN A MEANINGFUL WAY IN EMPLOYMENT:

1. COST AND MANPOWER TURNOVER FACTORS IN NORTHERN ALBERTA WILL LOOK AT THE COST OF LIVING AND WORKING IN THE NORTH; THE RATE, LOCATION, AND REASONS FOR JOB TURNOVER; AND, WAYS TO ALLEVIATE TURNOVER.
2. BARRIERS TO NATIVE EMPLOYMENT WILL LOOK AT POSSIBLE AVENUES TO OVERCOME THE PROBLEMS EXPERIENCED BY NATIVE ATTEMPTS TO PARTICIPATE IN EMPLOYMENT IN RAPIDLY GROWING AREAS.
3. A REVIEW OF ADULT EDUCATION AND VOCATIONAL TRAINING IN NORTHERN ALBERTA WILL LOOK AT GAPS IN SERVICES AND ADDITIONAL PROGRAMS THAT ARE REQUIRED TO PROVIDE NEEDED TRAINING FOR JOBS THAT ARE AVAILABLE.

WITH THE GROWING AWARENESS OF INDUSTRY, PROGRAMS SPONSORED BY GOVERNMENT AND INCREASED EFFORTS BY NATIVE ORGANIZATIONS, A TURN AROUND ON HIGH UN-EMPLOYMENT FOR CERTAIN SEGMENTS OF THE POPULATION COULD OCCUR. NOW THAT THE ENERGY SITUATION HAS BEEN RESOLVED, ALBERTA WILL BE BETTER ABLE TO ADDRESS SOME OF THE MAJOR MANPOWER PROBLEMS THAT HAVE ARISEN IN NORTHERN ALBERTA.

DOCUMENT: 860-91/012

QUATRIEME CONFERENCE INTERPROVINCIALE ANNUELLE

DES

MINISTRES RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT DU NORD

Le développement du Nord et l'environnement

Ontario

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
Du 15 au 17 septembre 1981

ONTARIO

LE DEVELOPPEMENT DU NORD ET L'ENVIRONNEMENT

LA LOI SUR L'EVALUATION DE L'ENVIRONNEMENT

La reconnaissance, par le gouvernement de l'Ontario, du fait qu'une gestion efficace de nos ressources naturelles est essentielle tant sur le plan économique qu'écologique a entraîné, en 1975, l'adoption de la Loi sur l'évaluation de l'environnement par la Législature de l'Ontario. Cette loi est particulière parce qu'elle oblige le promoteur d'un projet (un ministère ou un organisme provincial ou une municipalité) à étudier les incidences du projet sur l'environnement avant que le projet ne soit rendu à un stade trop avancé et qu'il soit trop tard pour passer à d'autres options.

Les projets du secteur privé ne sont pas touchés en raison de leur envergure relativement restreinte, à moins qu'ils ne soient désignés par le Cabinet. Trois de ces projets ont jusqu'à été désignés, soit le projet hydro-électrique de l'INCO sur la rivière Spanish, le projet d'extraction de lignite à Onakawana et le projet de gestion forestière de la Great Lakes Forest (anciennement la Reed Paper).

La Loi sur l'évaluation de l'environnement fournit au gouvernement et au public un mécanisme pour comparer des objectifs parfois contradictoires, un moyen d'évaluer les avantages et les désavantages, et une structure permettant d'effectuer la planification socio-économique et écologique. Elle le fait de diverses façons. L'expression "environnement" et sa signification ont une portée très large: il s'agit non seulement de l'environnement "naturel" qui comprend l'air, l'eau, la terre et les espèces vivantes, mais également des facteurs socio-économiques et culturels qui constituent l'environnement "humain".

En exigeant que le promoteur rassemble une documentation complète sur tous les aspects de l'environnement (selon la définition) et que ces renseignements fassent l'objet d'une analyse publique, la Loi donne des moyens d'évaluer et de comparer les avantages et les désavantages d'un projet, comme par exemple les retombées économiques ou les effets sur le milieu tant naturel qu'humain.

Le principal atout de la Loi est d'offrir la possibilité de comparer des facteurs apparemment contradictoires, et de permettre ainsi au gouvernement provincial de fonder sur la "logique" sa décision d'approuver ou non un projet.

L'EVALUATION DE L'ENVIRONNEMENT PAR CATEGORIES

On a adopté le principe des catégories en matière d'environnement afin de réduire la charge de travail tant des promoteurs que des organismes de révision pour les nombreux projets qui sont relativement petits. L'évaluation de l'environnement par catégories est définie comme étant une évaluation de l'environnement portant sur une catégorie de projets ayant certaines caractéristiques communes (similitude, prévisibilité des effets, fréquence) qui permettent de les regrouper. Les projets reçus jusqu'à présent se classent dans vingt-six catégories d'évaluation, allant des pistes de canotage aux aéroports dans les régions éloignées du Nord.

EXCEPTIONS A LA LOI

Une combinaison de facteurs peut parfois justifier une exception à la Loi. Les projets déjà en cours au moment de la promulgation de la Loi en 1976, ou de son entrée en vigueur pour des promoteurs précis (par exemple les projets municipaux en 1980), ont bénéficié d'une exemption. Ce fut également le cas pour les projets qui ne comportaient probablement aucun effet néfaste sur l'environnement (par exemple l'agrandissement du bureau d'enregistrement de Cochrane).

Une exception a dernièrement été consentie pour la construction de la route du lac Détour, du nord de Cochrane jusqu'au site de ce qui deviendra la plus importante mine d'or au Canada, près de la frontière du Québec. Les conditions du marché et les nouvelles politiques du gouvernement fédéral avaient créé une période d'incertitude chez les auteurs de ce projet conjoint (Amoco, Dome Mines et Campbell Red Lake Mines), mais lorsque ces sociétés ont finalement annoncé que le projet irait de l'avant, on a constaté qu'il fallait entreprendre la construction de la route en 1981 pour que la mine puisse ouvrir en 1983. Or, le processus d'approbation normal des évaluations de l'environnement aurait retardé jusqu'à 1982 le début de la construction de cette route. On a donc décidé d'accorder une exemption au projet, en imposant cependant des conditions pour faire en sorte que des mesures convenables soient prises pour minimiser les incidences de la construction de la route sur le milieu. L'une de ces conditions oblige le ministère des Transports et des Communications à organiser une réunion d'information publique dans la ville de Cochrane avant le début de la construction. Une autre exige que le ministère dépose publiquement, après chaque saison de construction, un rapport de surveillance précisant les mesures atténuantes prises dans les secteurs délicats.

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUETE SUR L'ENVIRONNEMENT DANS LE NORD

La création, en 1977, de la Commission royale d'enquête sur l'environnement fut une autre étape importante du processus d'évaluation de l'environnement dans la région. Cette commission avait pour mission d'évaluer les incidences écologiques des grands travaux entrepris dans le Grand Nord de l'Ontario, généralement au-dessus du 50e parallèle, de recommander des méthodes qu'il faudrait utiliser à l'avenir pour évaluer ces travaux, et d'analyser des options de rechange en matière de développement économique et de gestion des ressources. On a alors bien précisé que la population de la région, surtout composée d'Autochtones, fait partie intégrante du milieu.

Le premier commissaire, le juge E.P. Hartt, a tenu des audiences dans quatorze localités du Nord et à Toronto. Plus de 450 interventions sont provenues de particuliers et de groupes autochtones ou non du Nord et du Sud, et ont servi de fondement à une analyse des divers aspects de la question. Ce rapport soulignait que les résidents du Nord doivent participer aux décisions relatives à la façon dont doit se faire le développement du Nord, et que ce développement doit s'effectuer en harmonie avec le milieu et non à son détriment.

M. J.E.J. Fahlgren, qui a succédé au juge Hartt comme commissaire en 1978, estime que la meilleure façon pour les résidents du Nord de donner du poids à leur position au chapitre du développement du Nord est de connaître les données sur lesquelles les décisions peuvent être fondées. À cette fin, la Commission consacre beaucoup d'efforts à la cueillette et à l'analyse des renseignements ainsi qu'aux programmes de participation grâce auxquels le public peut prendre connaissance des renseignements obtenus.

LES CARACTERISTIQUES UNIQUES DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE NORD

On ne peut le répéter trop souvent, l'environnement (tant naturel qu'humain) dans le Nord est différent sous de nombreux plans. L'exploitation des ressources naturelles est la principale activité économique, et les secteurs de la fabrication et des services sont relativement peu diversifiés.

Il faut connaître plus que les seuls effets écologiques locaux pour contribuer à répondre aux besoins des grands projets d'exploitation des ressources. Il arrive souvent que l'infrastructure de la collectivité, c'est-à-dire les habitations disponibles, les centres médicaux, culturels et récréatifs, le réseau routier ainsi que l'approvisionnement en électricité, fasse défaut ou exige une amélioration considérable pour que l'exploitation puisse s'effectuer. À cette fin, le ministère a un programme de développement et de services communautaires dans le Nord pour aider les localités de la région à rehausser la qualité des services qu'elles doivent offrir pour accueillir des projets d'exploitation des ressources.

Un autre élément caractérise plusieurs petites agglomérations dans le Nord: elles sont à la merci d'une seule entreprise d'exploitation. Ces localités ne jouissent d'aucune stabilité économique ou sociale. Leur croissance et leur déclin est habituellement fonction de la disponibilité de l'unique ressource, de la demande dont elle fait l'objet, ou des deux. Même lorsque l'entreprise est prospère, on constate ordinairement que les perspectives d'emploi pour les femmes et les emplois de rechange pour les hommes et les femmes sont rares. Un des objectifs du programme de développement économique du Nord est d'aider ces localités à corriger cette instabilité en renforçant et en élargissant leurs assises économiques.

En guise de conclusion, on peut dire que parce qu'elles tiennent compte de tous les facteurs naturels, socio-économiques et culturels, les évaluations de l'environnement peuvent favoriser le développement du Nord de l'Ontario, tout en donnant au milieu la protection spéciale qu'il lui faut et qu'il mérite.

DOCUMENT: 860-91/013

QUATRIEME CONFERENCE INTERPROVINCIALE ANNUELLE

DES

MINISTRES RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT DU NORD

Bilan pour la province

La transition de l'économie traditionnelle à l'économie salariale

Alberta

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)

Du 15 au 17 septembre 1981

Bilan pour la province

"La transition de l'économie traditionnelle à l'économie salariale"

À la Troisième conférence annuelle, tenue à Thompson, l'Alberta faisait savoir qu'un déséquilibre causé par un essor économique rapide avait engendré des problèmes au niveau des programmes de main-d'oeuvre. Or, le ralentissement qu'a connu le secteur des ressources au cours de la dernière année a modifié radicalement les besoins de main-d'oeuvre. Les perspectives d'emploi ont été touchées par:

- l'abandon du projet Esso de production de pétrole lourd sur place, qui aurait créé entre 7 000 et 8 000 emplois pendant la période de construction et quelque 3 000 emplois permanents;
- une baisse de l'activité dans le secteur forestier, qui a grandement nui aux petits exploitants et qui a incité les grandes sociétés a réexaminer leurs plans; et
- un ralentissement au chapitre des emplois saisonniers et des emplois dans le secteur des services entourant l'exploitation de pétrole et de gaz naturel, qui a essentiellement mis un frein à la vague de prospérité dans le Nord de l'Alberta.

Le gouvernement de l'Alberta s'est efforcé d'accélérer les dépenses au titre de certains programmes, afin de créer des emplois dans les régions les plus touchées du Nord de l'Alberta:

- cinq projets de construction routière au coût de 11 millions de dollars;
- des dépenses de 21 millions de dollars dans la région de Cold Lake;
- la construction de quatre hôpitaux;
- l'amélioration de centres récréatifs et de camps de lutte contre l'incendie;
- la construction d'une nouvelle aérogare.

Toutefois, quelle que soit l'accélération que donne le gouvernement à ses projets, il ne s'agit là que de palliatifs. Les programmes gouvernementaux ne sauraient remplacer les projets de plusieurs milliards de dollars prévus pour le secteur des ressources. L'Alberta doit non seulement faire face à un fléchissement de l'activité économique, mais également se préparer aux conséquences éventuelles des changements que pourraient subir les programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés. La plupart des programmes actuels sont régis par une formule de partage des frais en vertu de l'accord entre le Canada et l'Alberta sur le Nord. Les négociations présentement en cours sur le prolongement de cet accord pourraient déboucher sur l'abandon du partage des frais pour ces programmes en 1982. Le programme Extension à l'intention des Autochtones a déjà subi des contrecoups. La province, le ministère de l'Expansion économique régionale et Emploi et Immigration Canada participaient au financement de ce programme de création d'emplois pour les Autochtones. Or, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a cessé de contribuer à la fin d'août 1981, ce qui laisse un vide dans les services de placement des Autochtones.

Par ailleurs, ce ralentissement a pour effet positif de donner un répit à certaines collectivités. Il devrait également permettre de réexaminer certains programmes qui existent depuis un certain temps. On songe notamment à ce qui suit:

- Le transfert d'Opportunity Corp du secteur des services sociaux et de la santé communautaire au secteur de l'enseignement supérieur. Ce programme a pour but d'offrir une expérience pratique du travail, des techniques de base et une orientation axée sur la motivation. Le problème consiste à savoir comment, au terme du programme, les stagiaires pourront passer à d'autres emplois. Le transfert de ce service au secteur de l'enseignement supérieur devrait faciliter la coordination avec d'autres programmes qui y sont offerts.

- L'établissement de services d'orientation professionnelle et de réinstallation dans deux autres localités, et la construction d'un plus grand nombre d'habitations dans les centres actuels. Ce programme, qui, grâce à une aide à la réinstallation, facilite le déménagement des familles de localités isolées vers des centres offrant de meilleures possibilités d'emploi, a grandement favorisé la transition d'une économie traditionnelle à une économie salariale.

- L'expansion des centres d'emploi de l'Alberta, grâce à un accroissement du personnel dans les centres actuels et à la création d'une unité mobile qui donnera accès à un territoire plus vaste.

Le Conseil de développement du Nord de l'Alberta parraine trois études qui porteront sur les problèmes auxquels se heurtent ceux qui cherchent sérieusement un emploi:

1. L'étude du coût et du roulement de la main-d'oeuvre dans le Nord de l'Alberta portera sur le coût de la vie et du travail dans le Nord, sur le taux, la répartition géographique et les raisons du roulement du personnel, ainsi que les moyens d'atténuer ce phénomène.
2. L'étude des obstacles à l'embauche d'Autochtones portera sur les moyens de surmonter les problèmes qu'éprouvent les Autochtones en quête d'emplois dans les régions à croissance rapide.
3. L'étude de l'enseignement aux adultes et de la formation professionnelle des adultes dans le Nord de l'Alberta portera sur les lacunes observées dans les services et sur les programmes supplémentaires qu'il faudrait mettre en oeuvre afin d'offrir la formation nécessaire pour les emplois disponibles.

Grâce à la prise de conscience de plus en plus grande de l'industrie, aux programmes parrainés par le gouvernement et aux efforts accrus des organisations autochtones, la situation de

chômage élevé chez certains secteurs de la population pourrait connaître un renversement. Maintenant que la question de l'énergie a été réglée, l'Alberta sera mieux en mesure de s'attaquer à certains des grands problèmes de main-d'oeuvre qui ont surgi dans le Nord de la province.

DOCUMENT: 860-91/014

FOURTH ANNUAL INTERPROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR NORTHERN DEVELOPMENT

Provincial Update

Housing Design, Construction, and Delivery

Alberta

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
September 15-17, 1981

PROVINCIAL UPDATE

"HOUSING DESIGN, CONSTRUCTION, AND DELIVERY"

AN INFLUX OF PEOPLE INTO NORTHERN ALBERTA, NATURAL POPULATION INCREASE, AND TRENDS TOWARD INCREASED GEOGRAPHIC MOBILITY AND SMALLER HOUSEHOLD SIZES, HAVE COMBINED WITH HEIGHTENED EXPECTATIONS TO CAUSE A HOUSING SHORTAGE. AS A RESULT OF HIGH MORTGAGE RATES, THE HIGH COST OF SERVICED LAND, AND INCREASED HEATING AND SERVICING COSTS, ACCOMMODATION IS BECOMING MORE EXPENSIVE. THIS HAS BEEN PARTICULARILY EVIDENT THROUGHOUT ALBERTA IN THE "CO-OPERATIVE HOUSING ACTION PROGRAM." ONLY ABOUT ONE-HALF OF THE NORMAL 1000 APPLICATIONS HAVE BEEN MADE FOR THIS PROGRAM THAT PROVIDES CONSTRUCTION TRAINING AND FINANCING COMPONENTS.

AS MENTIONED IN LAST YEAR'S CONFERENCE, EFFORTS ARE BEING MADE BY GOVERNMENT AGENCIES TO PROVIDE SUBSIDIES FOR DISADVANTAGED, ELDERLY AND HANDICAPPED NORTHERNERS, TO ASSIST IN RENTAL HOUSING PROGRAMS, AND TO PARTICIPATE IN VARIOUS MUNICIPAL ASSISTANCE PROGRAMS. OF PARTICULAR CONSEQUENCE TO LOW-INCOME RURAL NORTHERNERS ARE THE RURAL AND REMOTE HOUSING PROGRAMS, SOME OF WHICH REQUIRE INVOLVEMENT OF THE FUTURE HOMEOWNER IN THE CONSTRUCTION. THESE PROGRAMS IN PARTICULAR HAVE RECEIVED INCREASED USE THIS YEAR:

- THE "RURAL HOME ASSISTANCE PROGRAM" HAS RECEIVED OVER 360 APPLICATIONS THROUGHOUT NORTHERN ALBERTA FOR THIS LOCALLY ADMINISTERED PROGRAM THAT PROVIDES:

1. FUNDS OF $12-$15,000 TO PURCHASE MATERIALS;
2. INSTRUCTION AND SUPERVISION FOR HOUSEBUILDING; AND,
3. LABOUR THROUGH A COOPERATIVE EFFORT OF THE COMMUNITY ASSOCIATION AND THE PROSPECTIVE HOMEOWNER.

- RURAL AND NATIVE HOUSING PROGRAMS HAVE INCREASED CONSTRUCTION FROM 140 UNITS TO 200 UNITS PER YEAR.

WHILE MANY NORTHERNERS WOULD PREFER TO TAKE CARE OF THEIR OWN HOUSING NEEDS, THERE IS WIDESPREAD RECOGNITION THAT IN MANY CASES CONDITIONS MERIT TIMELY AND APPROPRIATE GOVERNMENT ACTION. IN BOOM TOWNS OF THE NORTH, MUNICIPAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS HAVE GENERALLY HAD DIFFICULTY IN ENSURING THAT AFFORDABLE STANDARD QUALITY HOUSING IS QUICKLY AND READILY AVAILABLE. TOWARDS THIS PROBLEM, ALBERTA HOUSING AND PUBLIC WORKS HAS INCREASED THEIR BUDGET FOR "INNOVATIVE HOUSING PROGRAMS" TO $0.5 MILLION. ONE OUTCOME OF THIS PROGRAM IS A CONSULTANT STUDY THAT WILL GIVE DIRECTION TO WHICH WAY THE GOVERNMENT SHOULD MOVE IN THE AREAS OF:

- ENERGY CONSERVATION, CONSTRUCTION, AND PROGRAMS;
- REDUCING THE COSTS OF SERVICING; AND,
- REDUCTION IN THE COST OF CONSTRUCTION.

UNDER THE "FAMILY HOME PURCHASE PLAN," ELIGIBILITY FOR MORTGAGE SUBSIDIES IS AVAILABLE TO FAMILIES EARNING $38,000 OR LESS. THIS PROGRAM ALLOWS FOR PREFERENTIAL INTEREST RATES ON HOMES COSTING LESS THAN $74,000. HOWEVER, TWO OTHER PROGRAMS SPONSORED BY ALBERTA HOME MORTGAGE CORPORATION HAVE BEEN STOPPED. THE PROVINCE IS RE-EXAMINING THEIR POSITION ON THE AMOUNT THAT CAN BE REALISTICALLY BE PUT INTO A PROGRAM THAT ALREADY HAS A BUDGET OF ABOUT $1 BILLION.

PROBLEMS IN RESPONDING TO THE NEEDS OF SPECIAL POPULATION GROUPS SUCH AS THE ELDERLY AND NATIVE HOUSEHOLDS, INNOVATIVE HOUSING PROGRAMS TO REDUCE THE COST OF HOUSING AND INCREASED ENERGY EFFICIENCY ARE THE THRUST OF HOUSING PROGRAMS IN HOUSING PROGRAMS THIS YEAR IN NORTHERN ALBERTA. VALUABLE LESSONS ARE BEING LEARNED, AND PUBLIC AWARENESS OF TOWN PLANNING AND COMMUNITY BUILDING NEEDS IS ON THE INCREASE.

DOCUMENT: 860-91/014

QUATRIEME CONFERENCE INTERPROVINCIALE ANNUELLE

DES

MINISTRES RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT DU NORD

Bilan pour la province

Conception, construction et livraison d'habitations

Happy Valley - Goose Bay

(Labrador)

Du 15 au 17 septembre 1981

Bilan pour la province

"Conception, construction et livraison d'habitations"

L'immigration massive dans le Nord de l'Alberta, l'accroissement naturel de la population, l'évolution vers une plus grande mobilité géographique et la taille plus réduite de la cellule familiale sont autant de phénomènes qui, alliés à des visées plus ambitieuses, ont provoqué une pénurie d'habitations. A cause du coût élevé des prêts hypothécaires, des terrains viabilisés, du chauffage et des services, le logement coûte de plus en plus cher. C'est ce qu'a particulièrement mis en lumière, partout dans la province, le "Programme coopératif de logement". Nous n'avons en effet reçu que la moitié des mille demandes habituelles dans le cadre de ce programme, qui prévoit des éléments de formation et de financement dans le domaine de la construction.

Comme je le disais à la conférence de l'an dernier, les organismes gouvernementaux s'efforcent d'offrir des subventions aux personnes âgées, désavantagées ou handicapées du Nord, de venir en aide aux programmes de logement locatif, et de participer à divers programmes d'aide municipaux. Pour la population rurale à faible revenu du Nord, les programmes qui revêtent une importance particulière sont ceux qui sont consacrés à l'habitation dans les régions rurales et éloignées, dont certains exigent la participation du futur propriétaire à la construction. Les programmes suivants ont été plus en demande au cours de l'année:

- Plus de 360 demandes ont été reçues de partout dans le Nord de l'Alberta pour le "Programme d'aide aux foyers ruraux"; administré à l'échelle locale, ce programme prévoit:

1. une subvention de 12 000 à 15 000 dollars pour l'achat de matériaux;

2. de l'enseignement et de la surveillance pour la construction domiciliaire; et

3. une main-d'oeuvre fournie grâce à la collaboration de l'association communautaire et du propriétaire éventuel.

- Les mises en chantier dans le cadre des programmes d'habitation destinés aux régions rurales et aux Autochtones sont passées de 140 à 200 unités par année.

De nombreux résidents du Nord préféreraient répondre eux-mêmes à leurs propres besoins en matière d'habitation, mais l'on admet partout que dans bien des cas, la situation nécessite l'intervention opportune du gouvernement. Dans les villes champignons du Nord, le gouvernement provincial et les municipalités ont généralement eu du mal à rendre rapidement et facilement accessibles des logements de qualité acceptable à pris abordable. Face à ce problème, le ministère de l'Habitation et des travaux publics de l'Alberta a porté à un demi-million de dollars son budget destiné aux "programmes d'habitations innovateurs". Un des résultats de ce programme sera la préparation d'une étude d'experts-conseils qui proposera l'orientation que devrait prendre le gouvernement dans les secteurs suivants:

- l'économie de l'énergie, la construction et les programmes,

- la réduction des frais de viabilisation; et

- la diminution du coût de construction.

Les familles dont le revenu ne dépasse pas 38 000 dollars sont admissibles à des subventions hypothécaires dans le cadre du "Plan d'achat d'une maison familiale". Ce programme permet d'offrir des

taux d'intérêt privilégiés sur les maisons de moins de 74 000 dollars. Il a toutefois fallu interrompre deux autres programmes parrainés par la Société d'hypothèques domiciliaires de l'Alberta. La province procède à une révision de sa position quant au montant qu'il est réaliste de consacrer à un programme déjà doté d'un budget d'environ un milliard de dollars. Cette année, les programmes de logement dans le Nord de l'Alberta portent essentiellement sur les solutions requises pour repondre aux besoins de groupes démographiques spéciaux comme les ménages de personnes âgées et d'Autochtones, sur les formules de logement innovatrices pour réduire le coût de l'habitation et sur l'accroissement de l'efficacité énergétique. Les leçons que l'on en tire sont profitables, et le public est de plus en plus conscient des besoins qui existent au chapitre de la planification urbaine et de l'aménagement des collectivités.

DOCUMENT: 860-91/015

FOURTH ANNUAL INTERPROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR NORTHERN DEVELOPMENT

Northern Development and the Environment

The Planning and Assessment Process in British Columbia

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
September 15-17, 1981

The economic expansion which followed upon the heels of the Second World War and the increase in the intensity and magnitude of industrial production during this period resulted in an unprecedented demand for raw materials. This demand, along with the concomitant technological innovations in resource extraction industries, has rendered the resource wealth of northern regions of the continent more accessible and more attractive for development. But whereas the opening up of new regions for resource development in the fifties and sixties was generally accompanied by a relatively unquestioned confidence in the benefits of growth, the seventies witnessed the gradual erosion of this confidence as a result of the sobering experiences arising from the other side of the resource development coin. These experiences included what are now seen to be unacceptable contamination levels of air and water resources, environmental hazards associated with changes in biophysical systems, threats to the viability of the traditional economic activities of indigenous people as well as negative social impacts on regional residents and their communities. Social and environmental impacts were relatively unheard of terms 15 years ago but are now the first to come to mind in relation to new resource development.

The economy of British Columbia rests on the foundation of developing the vast natural resource wealth of the Province. Consequently the management of these

resources and the task of overseeing resource development in order to ensure that the maximum benefits are realized and negative impacts minimized are areas of fundamental concern in the development of policy and the implementation of policy in the assessment of specific proposals.

The approach in British Columbia to the assessment of biophysical, social and economic impacts of new resource developments in the northern regions of the Province has not been to delegate this responsibility to a single government ministry or agency. The fact that there is no provincial Ministry of Northern Development in B.C. is in large part a reflection of the unique geomorphology of the province. Because a large proportion of British Columbia is cross-cut by a series of mountain ranges many areas throughout the Province exhibit characteristics which are normally associated with more northern regions. These include geographic isolation, little or no industrial activity, low population density and the tendency for regional native Indian populations to rely heavily upon non-industrial natural resource utilization (i.e. fishing, hunting, animal husbandry, trapping).

For these reasons economic development policy in British Columbia has emphasized the need for an integrated approach to the planning and assessment of new resource developments involving all concerned government ministries

and agencies. In this way the particular mix of ministry involvements in the planning and review processes is meant to reflect the unique characteristics and problems associated with each development proposal. In short, rather than creating a specific ministry with jurisdiction over northern development, policy guidelines and assessment procedures are themselves designed to be responsive to the variety of regions in the Province. As a consequence, policy guidelines are not fixed and the process for assessing biophysical and social impacts of resource developments is not a static one. Instead, policy is emergent as it adapts to changing circumstances or responds to the knowledge gained from prior experiences of regional resource development. In this respect policy guidelines and assessment procedures are still undergoing change in order to streamline project reviews and further incorporate public input into the integrated review process.

To illustrate the policy approach to regional resource development in British Columbia and its changing nature, two examples of resource projects in the northern half of the Province and the ongoing process of planning and assessment involved will be outlined: the Peace River Coalfield and Site C hydro-electric developments.

The north east region of British Columbia comprises approximately one-quarter of the land area of the Province but contains little more than 2 percent of British Columbia's population. The economy of the region derives its impetus from the development of natural resources - agriculture, forest products and the production of oil and natural gas. The coal resource is, however, the single largest identified development opportunity in the region.

The Peace River Coalfield is located on the eastern fringe of the Rocky Mountains. It is estimated to contain about 8.1 billion tonnes of inferred in-place coal resources which is about one-quarter of the Province's total coal resources. Some 12 developers are actively engaged in exploration and/or production planning activities.

In the early 1970's the provincial government was aware of the potential for coal development in the region but realized that the impact of development on local communities and the region as a whole would be immense. On one hand coal development along with the requisite expansion of the regional transportation network would have positive impact on employment in the region and would add considerable strength and diversification to the local economic base. On the other hand it was recognized that the region was socially and environmentally fragile and that a number

of intensive studies and a careful planning process were necessary as prerequisites to any decisions being made with regard to specific development proposals. To this end the Provincial Government, through a series of Subsidiary Agreements with the federal Department of Regional Economic Expansion, established six federal/provincial Sub-Committees on North East Coal Development. These Sub-Committees subsequently initiated a number of studies which were to undertake in-depth analyses of the full range of potential social and environmental impacts that could be associated with a resource development of this magnitude.

The specific terms of reference of the Environment and Land Use Sub-Committee requested analyses of regional climate, soils, vegetation, hydrology, water and air quality, fisheries and wildlife to name only a few areas of study. The baseline environmental information collected was used in reports which addressed the potential resource conflicts and development impacts, and which suggested resource management objectives for the various sub-regions in the North East. As a consequence, significant adverse conditions were identified in the planning process which were taken into account in the engineering design studies. Various mining, townsite and transportation options were evaluated and the options which minimized adverse environmental impacts were identified. The Manpower Subcommittee

was given the objective of performing a comprehensive analysis of the supply and demand for manpower in the north east region of the Province. Studies were also undertaken to examine factors contributing to community stability and workforce turnover as well as the implications of development for migration. Investigations of means to encourage participation of disadvantaged groups in relation to the labour market (e.g., women, native Indians) are ongoing and recommendations regarding day care provision and other programs to encourage participation by these groups continue to be developed.

A tremendous amount of time and effort has been spent over the past several years in assessing the potential for coal development in the north east region of the Province. This effort has been undertaken because of the recognition that major resource developments such as coal mining and processing will significantly change environmental, social, and economic conditions in the region of development. Careful planning of large-scale developments is therefore necessary to ensure that a rational approach to managing land use, environmental and community impacts is undertaken prior to final decisions on resource developments being made.

In order to ensure that this rational approach is achieved in the planning process of specific projects proposed by developers, the Environment and Land Use Committee, a Cabinet Committee of the Government of British Columbia, has prepared a series of development guidelines. The Committee is composed of nine Ministers responsible for resource use and conservation as well as for major public facilities such as highways, settlement, and health services. In addition to providing procedural direction for impact assessment and management, the guidelines specify types of information required by the Provincial Government for the review of permit and licence applications required under various Provincial Statutes and regulations before resource projects can be developed.

The project review process proceeds through a number of stages. The proponent of a resource development project (in this case a coal mine) is required to submit an overview prospectus of the project at an early stage in the planning process in order to give Government agencies maximum lead time for compiling existing data sources and for preparing an information base to assist the proponent in the preparation of preliminary biophysical, socio-economic and community impact assessments. The full range of environmental and social factors to be examined in preliminary assessments are set out by the guidelines.

The participation of a wide range of Government agencies in the review of preliminary assessments ensures that any information gaps, omissions or analytical oversight are identified. Government response will indicate the apparent degree of success that identified alternatives are likely to have in meeting the environmental protection standards and other Government interests. The terms of reference are then drafted for detailed environmental and social impact assessments.

At this point developers are expected to initiate a public consultation process with local government authorities as well as local interest groups. To ensure that both organized and individual interests are involved in some cases developers are encouraged to create continuing workshops or study groups representing a broad range of citizen interests to provide an in-depth consideration of particularly difficult aspects of the project proposal.

Upon submission of the detailed impact assessments and the results of the public consultation process, Government review agencies make recommendations to Cabinet on whether or not approval-in-principle should be granted to the project and set the terms and conditions that must be met for the granting of licences and permits. If approval-in-principle is granted, final approval is contingent upon the developer meeting these terms and conditions.

As outlined above, the review and assessment process for resource development projects in British Columbia is one which allows for the participation of a wide range of Government agencies at each stage and provides for the participation of public interest groups and concerned citizens. This is what is meant by an integrated approach to project assessment and it involves a lengthy process of coordination and dialogue. It is designed to ensure that the planning and implementation of any specific resource development project is responsive to the unique environmental and social conditions of the particular region of development.

Guidelines for resource development, however, are not static. They are constantly being examined for revision in order to improve and extend the social and environmental safeguards associated with resource development projects. The emergent nature of the project review process itself is evident in the recently introduced Energy Review Process which was developed in response to the needs for increased Government regulation of energy projects, more streamlined coordination of project reviews and the provision of full opportunities for public input.

With the introduction of the Utilities Commission Act, 1980, the Government of British Columbia has established a consistent and organized process for the review and

certification of major energy projects. The Act established the British Columbia Utilities Commission, making the Commission responsible for regulating public utilities in the Province. The Commission is empowered to conduct public hearings on Applications for Energy Project Certification or, in the case of a public utility, a Certificate of Public Convenience and Necessity.

Projects subject to the Energy Review Process include hydro-electric dams and power plants, thermal power plants, large-scale energy use projects, electric transmission lines, pipelines, and energy storage facilities.

The Minister of Energy, Mines and Petroleum Resources is responsible for the administration of the Utilities Commission Act. The Minister of Environment's concurrence is required in the review of regulated energy projects.

An "Energy Project Coordinating Committee" (EPCC) has been established to coordinate the review of regulated projects. The EPCC consists of representatives of the above two Ministries as well as a member of the B.C. Utilities Commission. Reviews will be conducted by Working Committees comprising members of agencies whose responsibilities may be affected by a regulated energy project.

The review process will consist of four stages:

1) Pre-application
2) Application
3) Disposition
4) Certification

In the first stage proponents of energy projects will approach the Chairman of the EPCC at which time they will be familiarized with certification requirements and review procedures and requested to submit a prospectus to familiarize review agencies with the proposal. Following this, review agencies will provide proponents with direct advice on regulatory requirements, available information, necessary studies, and applicable policies and standards as required for a project.

Proponents will be advised to submit integrated documentation for review by Government. Specifically, the EPCC will request that an integrated environmental impact statement be submitted for agency review. A proponent will be advised either through the EPCC or the Working Committees of agency comments. In turn, the Pre-application stage is one of close consultation between proponents and Government agencies designed to coordinate all of the available expertise and resources necessary to guide the proponent in compiling the comprehensive documentation that must

accompany an Application for an Energy Project Certificate. A benefit/cost analysis, an environmental impact statement, and compensation/mitigation as well as monitoring proposals must be included with an Application.

Upon the submission of an Application and supporting documentation, Government contact with the applicant becomes more formal. The Application is reviewed through the Working Committee structure for technical adequacy and for compliance with the Act and relevant regulations. The EPCC then informs the Minister of Energy, Mines and Petroleum Resources of inadequacies in the Application and advises on its disposition. The Minister may at this point request that the Applicant rectify any deficiencies.

When the Minister of Energy, Mines and Petroleum Resources and the Minister of the Environment are satisfied that the Application and supporting documentation are complete, a decision is made on its disposition. In cases where proposed projects are a matter for public concern the Application will be referred to the Utilities Commission for a public hearing. The Minister with the support of the EPCC and Working Committees will draft the terms of reference for the public review.

Review panels will be established and normally include permanent commissioners together with individuals appointed as temporary commissioners; these individuals may be from the general public, industry, or government. The members of a review panel for a specific project would be selected to reflect a broad representation of relevant expertise and interests. Government agencies may act as intervenors in the public hearings.

Following the hearing and consideration of evidence, the review panel reports its findings and recommendations to the Lieutenant-Governor in Council. Under the Act, Cabinet makes a decision on the issuance of the Energy Project Certificate, and other licences and permits if applicable, together with terms and conditions to be applied.

In the certification stage, individual agencies may be assigned responsibilities to ensure that an applicant complies with the terms and conditions specified in the Certificate. Further advice on monitoring and surveillance responsibilities will be developed in association with the Working Committees.

The public examination of the Site C hydro-electric project which B.C. Hydro hopes to build 6.5 kilometres southwest of Fort St. John in the north-eastern region of

the Province, will be the first review of a major energy project under the terms of the Utilities Commission Act. The proposed project will involve the construction of a 1180 metre long and 60 metre high earth-filled dam on the Peace River, a 6 unit power plant with a capacity of 900 megawatts as well as a number of new transmission lines. The project will flood 11,500 acres of land and will have a number of anticipated environmental and social impacts. These include impacts on the viability of the local vegetable industry as the result of the alienation of over 8,000 acres of high capability agricultural land, the flooding of habitat of moose, mule deer and ruffed grouse and some changes in aquatic species. It will also involve relocating some 140 local residents. Indian Bands in the area are also concerned that the clearing of land along transmission lines will result in increased access to hunting areas. These are all issues which will receive comprehensive public scrutiny during the public review process.

The objectives of the Energy Review Process in British Columbia is to ensure that the proposals for the development and use of the Province's energy resources are evaluated in terms of the Province's energy and environmental policies and that the implications of proposed projects are considered openly and carefully.

In general the direction in which the approach to assessing resource development projects in British Columbia is evolving is one in which: 1)project impacts are examined in a holistic, integrated process rather than in a fragmented and piecemeal fashion; 2) this process is one in which the public in general and regional residents and interest groups in particular can take an active role.

The implications of this process for developers of resource projects are that the justification, design and impacts of projects will have to be considered not only in terms of Government policies and guidelines, but also in the light of the broad array of public interests and the concerns of local residents. The review panel which weighs the evidence and recommends to Government whether or not the project should proceed as proposed will be designed to represent the range of Government and public interests.

For residents of regions affected by development, the implications of this process should be seen in terms of both information and participation. The public review process provides a forum in which all of the aspects and anticipated impacts of a project must be presented to an independent panel. It is a forum which will provide the public with the opportunity to question and probe the evidence of developers and to offer additional or counter evidence.

For the Government of British Columbia the Energy Review Process offers a dual role. In the early stages of the process, developers will receive guidance from Government agencies with the objective of ensuring that project proposals conform to Government social and environmental guidelines. However, in the public review stage, Government agencies can in turn act as intervenors in the event that they perceive serious issues which still need to be addressed. In general, the process itself is intended to be responsive to the needs and concerns of regional residents and provide every opportunity for the Government of British Columbia to ensure that resource developments in the Province conform to strict social and environmental safeguards.

DOCUMENT: 860-91/015

QUATRIEME CONFERENCE INTERPROVINCIALE

DES

MINISTRES RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT DU NORD

Le développement du Nord et l'environnement
Le processus de planification et d'évaluation
en Colombie-Britannique

Happy Valley - Goose Bay

(Labrador)

Du 15 au 17 septembre 1981

L'essor économique qui a immédiatement suivi la Seconde guerre mondiale, ainsi que l'intensité et l'ampleur accrues de la production industrielle au cours de cette période, ont provoqué une demande sans précédent de matières premières. Cette demande, et les innovations technologiques qu'ont connues en même temps les industries d'extraction de ressources, ont rendu les richesses des régions septentrionales du continent plus faciles et plus intéressantes à exploiter. Mais si, d'une part, l'ouverture de nouvelles régions aux fins de l'exploitation des ressources au cours des années cinquante et soixante était généralement accompagnée d'une confiance relativement indiscutable dans les bienfaits de la croissance, on a d'autre part assisté au cours des années soixante-dix à une érosion graduelle de cette confiance à la suite d'expériences décevantes, qui sont l'envers de la médaille en matière d'exploitation des ressources. Ces expériences étaient notamment ce que l'on considère aujourd'hui comme des niveaux inacceptables de pollution de l'air et de l'eau, les dangers écologiques des changements apportés aux systèmes biophysiques, la menace qui pèse sur la viabilité des activités économiques traditionnelles des Autochtones, ainsi que les incidences sociales néfastes que subissent la population et les localités de ces régions. Il était relativement peu question d'incidences sociales et écologiques il y a 15 ans, mais c'est maintenant la première chose à nous venir à l'esprit lorsque l'on envisage de nouveaux projets d'exploitation des ressources.

L'économie de la Colombie-Britannique repose sur l'exploitation des immenses richesses naturelles de la province. Par conséquent, au moment d'élaborer une politique et de la mettre en oeuvre pour évaluer des projets précis, la gestion de ces ressources et le contrôle de leur exploitation afin d'en maximiser les avantages et d'en minimiser les désavantages sont des éléments fondamentaux.

Pour évaluer les incidences biophysiques, sociales et économiques des nouveaux projets d'exploitation dans les régions septentrionales de la province, la Colombie-Britannique a choisi de ne pas déléguer la responsabilité à un seul ministère ou organisme. Le fait qu'il n'existe pas de ministère provincial du développement du Nord en Colombie-Britannique est en grande partie dû à la géomorphologie particulière de la province. Comme une bonne partie de la Colombie-Britannique est couverte d'une série de chaînes de montagne qui s'entrecoupent, on retrouve dans la province de nombreuses régions qui présentent les caractéristiques qu'on retrouve normalement dans les régions situées plus au nord. Il s'agit notamment de l'isolement géographique, de l'absence ou du peu d'activité industrielle, de la faible densité de la population et de la tendance de la population autochtone de la région à compter largement sur l'exploitation de ressources naturelles à des fins non industrielles (par exemple la pêche, la chasse, l'élevage et le pégeage).

Donc, la politique de développement économique en Colombie-Britannique met l'accent sur la nécessité d'envisager dans une optique intégrale la planification et l'évaluation des nouveaux projets d'exploitation, en faisant appel à tous les ministères et organismes intéressés. De cette façon, le dosage particulier de la participation des ministères au processus de planification et de révision s'aligne sur les caractéristiques et les problèmes propres à chaque projet d'exploitation. Bref, plutôt que de créer un ministère expressément responsable du développement du Nord, on a conçu des principes directeurs et des méthodes d'évaluation adaptés aux diverses régions de la province. Ainsi, les principes directeurs ne sont pas immuables et le processus d'évaluation des incidences biophysiques et sociales des projets d'exploitation demeure dynamique. Il s'agit en fait d'une politique en évolution qui s'adapte aux circonstances ou à l'expérience déjà acquise avec d'autres projets régionaux d'exploitation des ressources. Dans cette optique, les principes directeurs et les méthodes d'évaluation continuent d'évoluer

de façon à rationaliser l'étude des projets et à intégrer davantage la participation du public à l'ensemble du processus d'étude.

Pour illustrer les politiques de la Colombie-Britannique en matière d'exploitation des ressources régionales et leur caractère évolutif, citons en exemple deux projets d'exploitation dans la partie septentrionale de la province et voyons comment se déroule sans cesse le processus de planification et d'évaluation: il s'agit du bassin houiller de la Rivière de la Paix et du projet hydro-électrique du site C.

Le Nord-Est de la Colombie-Britannique représente environ le quart de la superficie de la province, mais on y retrouve tout juste un peu plus de deux pour cent de sa population. L'économie de cette région tire sa vitalité de l'exploitation de ressources naturelles, soit l'agriculture, les produits forestiers et la production de pétrole et de gaz naturel. Toutefois, le charbon est jusqu'à présent la ressource qui offre le plus de possibilités dans cette région.

Le bassin houiller de la Rivière de la Paix est situé à l'extrémité du versant est des Rocheuses. On évalue ce gisement à 8,1 milliards de tonnes de charbon supputé en place, soit environ le quart des réserves totales de charbon dans la province. Quelque 12 entrepreneurs se livrent présentement à des activités d'exploration et (ou) de planification de production.

Dès le début des années 70, le gouvernement provincial connaissait les possibilités d'exploitation du charbon dans la région, mais il se rendait également compte de l'énormité des incidences que ce projet aurait sur les collectivités locales et l'ensemble de la région. D'une part, le projet lui-même et l'amélioration du réseau de transport qu'il entraînerait nécessairement auraient un effet positif sur la création d'emplois dans la région, et contribueraient à renforcer et à diversifier les assises

économiques locales. D'autre part, on savait que la région était fragile tant sur le plan social qu'écologique et qu'il fallait se livrer à un grand nombre d'études intensives ainsi qu'à un processus de planification délicat avant de prendre des décisions concernant tout projet d'exploitation précis. A cette fin, le gouvernement provincial a établi, au moyen d'une série d'accords auxiliaires avec le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale, six sous-comités fédéraux-provinciaux sur l'exploitation du charbon dans le Nord-Est. Ces sous-comités ont par la suite entrepris un certain nombre d'études qui se voulaient des analyses complètes de toutes les incidences sociales et écologiques que peut entraîner un projet d'exploitation de cette envergure.

Le mandat précis du sous-comité de l'environnement et de l'exploitation du sol rendait obligatoires des analyses du climat, du sol, de la végétation, de l'hydrologie, de la qualité de l'eau et de l'air, des poissons et de la faune de la région, pour ne nommer que ceux-là. Les renseignements écologiques de base ainsi recueillis ont été repris dans des rapports traitant des possibilités de conflits au niveau de l'exploitation des ressources ainsi que des incidences des projets, et proposant des objectifs en matière de gestion des ressources dans les diverses sous-régions du Nord-Est. Ainsi, au stade du processus de planification, on a pu découvrir d'importants éléments néfastes dont ont tenu compte les études de conception technique. Diverses options d'exploitation minière, de construction de villages et de transport furent évaluées, et celles qui comportaient le moins d'incidences néfastes sur le milieu furent désignées. Pour sa part, le sous-comité de la main-d'oeuvre s'est vu fixer pour objectif d'effectuer une analyse exhaustive de l'offre et de la demande de main-d'oeuvre dans le Nord-Est de la province. Des études furent également entreprises pour examiner les facteurs qui contribuent à la stabilité de la collectivité et au roulement de la main-d'oeuvre, ainsi que les incidences du développement sur la migration. La recherche de moyens d'encourager l'intégration de

groupes désavantagés au marché du travail (par exemple les femmes et les Autochtones) se poursuit, et l'on continue d'élaborer des recommandations relatives aux garderies et autres programmes qui favorisent la participation de ces groupes.

Depuis quelques années, on a consacré un temps et des efforts considérables à l'évaluation des possibilités d'extraction de houille dans le Nord-Est de la province. La raison en est que l'on a conscience des changements énormes que les grands projets d'exploitation, tels que l'extraction et le traitement du charbon, feront subir au milieu et aux conditions sociales et économiques dans les régions visées. Il faut donc planifier attentivement les projets de grande envergure pour faire en sorte qu'une méthode rationnelle de gestion soit définie pour l'utilisation des terres et les incidences sur le milieu et la collectivité avant que les décisions finales ne soient prises à l'égard de l'exploitation des ressources.

Pour faire en sorte que le processus de planification des projets précis proposés par les entrepreneurs se déroule ainsi selon une méthodes rationnelle, le comité de l'environnement et de l'exploitation du sol, qui est un comité du Cabinet du gouvernement de la Colombie-Britannique, a établi une série de lignes directrices pour les projets. Ce comité se compose de neuf ministres responsables de l'utilisation et de la conservation des ressources, ainsi que des grandes installations publiques, par exemple dans les secteurs de la voirie, des établissements et de services de santé. En plus de donner une orientation à l'évaluation et au contrôle des incidences, les lignes directrices stipulent le genre de renseignements qu'exige le gouvernement provincial en vertu d'une série de lois et de règlements provinciaux pour l'étude des demandes de permis, avant le lancement des projets d'exploitation des ressources.

Le processus d'étude des projets comprend un certain nombre d'étapes. Le promoteur d'un projet d'exploitation (dans ce cas-ci une mine de charbon) doit fournir un aperçu général du projet au début du stade de planification, afin que les organismes gouvernementaux disposent de tout le temps nécessaire pour compiler les données de diverses sources et établir un fichier de renseignements qui seront utiles au promoteur au stade de préparation des évaluations préliminaires des incidences biophysiques, socio-économiques et communautaires. Les lignes directrices précisent toute la gamme de facteurs écologiques et sociaux dont doivent tenir compte les évaluations préliminaires.

La participation d'un vaste éventail d'organismes gouvernementaux à l'étude des évaluations préliminaires permet de déceler toute insuffisance de renseignements, toute omission et tout ce qui peut avoir échappé à l'analyse. La réponse du gouvernement révélera la mesure dans laquelle les options énoncées respecteraient vraisemblablement les normes de protection du milieu et les autres intérêts du gouvernement. Le mandat des évaluations détaillées des incidences écologiques et sociales est ensuite rédigé.

A ce stade, on s'attend à ce que l'entrepreneur mette en branle un processus de consultation auprès du public, en collaboration avec les autorités gouvernementales locales et les groupes d'intérêt locaux. Pour s'assurer que tant les intérêts collectifs qu'individuels entrent en ligne de compte dans l'étude de certains cas, on encourage les entrepreneurs à créer des ateliers ou des groupes d'étude permanents composés de citoyens représentant une gamme d'intérêts variés, afin qu'on s'y livre à une analyse approfondie des aspects les plus difficiles du projet proposé.

Lorsqu'ils reçoivent les évaluations détaillées des incidences et des résultats du processus de consultation, les organismes d'étude gouvernementaux recommandent au Cabinet d'approuver ou non le principe du projet, et fixent les conditions à respecter pour obtenir les permis. Une fois l'approbation de principe accordée, l'approbation finale est fonction du respect de ces conditions par l'entrepreneur.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le processus d'étude et d'évaluation des projets d'exploitation des ressources en Colombie-Britannique fait appel à la participation de divers organismes gouvernementaux à chaque étape, et prévoit la participation de groupes d'intérêt public et de citoyens intéressés. C'est ce que l'on entend lorsqu'on parle d'optique intégrale pour l'évaluation des projets, et il faut pour cela un long processus de coordination et de dialogue. On vise ainsi à garantir que la planification et la mise en oeuvre de tout projet d'exploitation précis tienne compte des facteurs écologiques et sociaux propres à la région visée.

Cependant, les lignes directrices relatives à l'exploitation des ressources sont dynamiques. On les révise constamment pour améliorer et élargir les dispositifs de protection sociale et écologique dont s'accompagnent les projets d'exploitation des ressources. L'adoption récente du processus de révision énergétique témoigne du progrès qu'accomplit la notion de révision proprement dite. Le processus de révision énergétique lui-même a été institué parce qu'il était nécessaire d'accroître la réglementation gouvernementale des projets énergétiques, de simplifier la coordination des études de projets et de donner pleinement au public la possibilité de se faire entendre.

Avec l'adoption de la Loi de 1980 sur la Commission des services publics, la Colombie-Britannique s'est dotée d'un processus uniforme et cohérent pour l'étude et l'autorisation des grands projets énergétiques. Cette Loi constitue la Commission des services publics de la Colombie-Britannique, et la charge de réglementer les services publics dans la province. La Commission est habilitée à tenir des audiences publiques sur les demandes d'autorisation de projets énergétiques ou, dans le cas de services publics, sur les demandes de certificats de commodité et de nécessité publiques.

Les barrages et les centrales hydro-électriques, les centrales thermiques, les projets énergétiques sur une grande échelle, les lignes de transmission d'électricité, les pipelines et les installations de stockage d'énergie sont tous soumis au processus de révision énergétique.

L'application de la Loi sur la Commission des services publics relève du ministre de l'Energie, des Mines et des Ressources pétrolières. Le consentement du ministre de l'Environnement est obligatoire pour l'étude des projets énergétiques réglementés.

On a constitué un "Comité de coordination des projets énergétiques" (CCPE) afin de coordonner l'étude des projets règlementés. Des représentants des deux ministères susmentionnés ainsi qu'un membre de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique composent le comité. Les études seront menées par des comités de travail constitués de membres d'organismes dont les responsabilités risquent d'être touchées par un projet énergétique réglementé donné.

Le processus d'étude comportera quatre étapes:

1) La période préalable à la demande
2) La demande

3) La décision
4) L'autorisation

A la première étape, les promoteurs de projets énergétiques communiqueront avec le président du CCPE pour connaître les conditions d'autorisation et les modalités de révision, et on leur demandera de soumettre un prospectus afin que les organismes de révision se familiarisent avec le projet. Ensuite, les organismes de révision fourniront directement aux promoteurs des conseils sur les exigences de la réglementation, les renseignements disponibles, les études nécessaires ainsi que les politiques et les normes qui s'appliquent au projet.

On demandera aux promoteurs de soumettre une documentation complète au gouvernement aux fins de l'étude. Plus précisément, le CCPE exigera qu'une analyse intégrée des incidences sur l'environnement soit remise à l'organisme de révision. Le promoteur prendra connaissance des observations de l'organisme par l'intermédiaire soit du CCPE, soit des comités de travail. D'autre part, la période préalable à la demande en est une de consultation étroite entre les promoteurs et les organismes gouvernementaux afin que toutes les compétences disponibles ainsi que les ressources nécessaires soient coordonnées pour aider le promoteur à accumuler la documentation exhaustive qu'il doit joindre à la demande d'autorisation d'un projet énergétique. Une analyse de rentabilité, une étude des incidences sur l'environnement, une formule de compensation ou d'atténuation ainsi qu'un mode de contrôle doivent accompagner la demande.

Les rapports entre le gouvernement et le requérant deviennent plus officiels lorsque celui-ci présente une demande et les documents complémentaires. Les comités de travail étudient alors la demande pour s'assurer qu'elle est acceptable sur le plan technique et qu'elle respecte la Loi et les règlements pertinents.

Le CCPE met ensuite le ministre de l'Energie, des Mines et des Ressources pétrolières au courant des lacunes de la demande et lui conseille une décision. A ce stade, le ministre peut exiger que le requérant corrige les défauts.

Lorsque le ministre de l'Energie, des Mines et des Ressources pétrolières et le ministre de l'Environnement jugent que la demande et la documentation qui l'accompagne sont complètes, une décision est rendue au sujet de la demande. Si la question est d'intérêt public, la demande est transmise à la Commission des services publics pour qu'elle tienne une audience publique. Avec l'aide du CCPE et des comités de travail, le ministre rédige le mandat de la révision publique.

Des comités de révision sont constitués, et se composent habituellement des commissaires permanents ainsi que de personnes désignées comme commissaires temporaires. Ces personnes peuvent provenir du public en général, de l'industrie ou du gouvernement. Les membres d'un comité de révision pour un projet précis sont choisis de façon à représenter toute une gamme de secteurs pertinents de compétence et d'intérêt. Les organismes gouvernementaux peuvent agir comme intervenants au cours des audiences publiques.

Le comité de révision fait rapport de ses conclusions et de ses recommandations au lieutenant-gouverneur en conseil après avoir entendu et étudier les faits. Conformément à la Loi, le Cabinet rend une décision sur l'autorisation du projet énergétique et, le cas échéant, sur l'octroi d'autres permis, et il formule les conditions qui les régissent.

Au stade de l'autorisation, certains organismes peuvent être chargés de veiller à ce que le requérant se conforme aux conditions de son autorisation. D'autres conseils sur les responsabilités de contrôle et de surveillance seront préparés de concert avec les comités de travail.

Le projet hydro-électrique que la Commission d'énergie hydro-électrique de la Colombie-Britannique espère construire à 6,5 kilomètres au sud-ouest de Fort Saint-John, dans le Nord-Est de la province, sera le premier projet énergétique d'importance à être soumis à une analyse publique en vertu de la Loi sur la Commission des services publics. Le projet prévoit la construction d'un barrage remblayé de 1180 mètres de long et de 60 mètres de haut sur la Rivière de la Paix, d'une centrale à six turbines d'une capacité de 900 mégawatts, ainsi que d'un certain nombre de nouvelles lignes de transmission. Le projet provoquera l'inondation de 11 500 acres de terres, et aura des incidences écologiques et sociales. Il s'agit notamment d'incidences sur la viabilité de l'industrie maraîchère locale après la disparition de 8 000 acres de bonne terre agricole, de l'inondation de l'habitat de l'orignal, du cerf et de la gélinotte huppée, ainsi que de certains changements touchant les espèces aquatiques. Ce projet obligera quelque 140 résidents locaux à déménager. En outre, les tribus indiennes de la région craignent que le déboisement le long des lignes de transmission ne facilite l'accès aux secteurs de chasse. Ce sont toutes là des questions qui feront l'objet d'une étude exhaustive au cours du processus de révision publique.

Le processus de révision énergétique de la Colombie-Britannique a pour objectifs de faire en sorte que les projets d'exploitation et d'utilisation des ressources énergétiques de la province soient évalués en fonction des politiques énergétiques et écologiques de la province, et que les conséquences des projets proposés soient étudiées ouvertement et attentivement.

Généralement parlant, la façon dont sont évalués les projets d'exploitation des ressources en Colombie-Britannique évolue vers 1) un examen complet et intégré des incidences des projets, par opposition à une démarche fragmentaire et désordonnée; 2) un processus dans lequel le public en général, ainsi que les résidents et les groupes d'intérêt d'une région donnée peuvent jouer un rôle actif.

Du côté des promoteurs des projets d'exploitation, ce processus signifie que les raisons, la conception et les incidences des projets devront être étudiées non seulement en fonction des politiques et des lignes directrices du gouvernement, mais également à la lumière d'un vaste éventail d'intérêts publics et des préoccupations des résidents de la région. Le comité de révision qui doit évaluer les faits et recommander au gouvernement l'approbation ou le rejet du projet proposé sera constitué de façon à représenter les divers intérêts du gouvernement et du public.

Pour les habitants des régions touchées par les projets d'exploitation, ce processus aura des effets à la fois au niveau de l'information et de la participation. Le processus de révision publique constitue une tribune où un comité indépendant doit être saisi de tous les aspects et de toutes les incidences prévues d'un projet donné. De cette tribune, le public a la possibilité de remettre en question et de scruter les faits présentés par les entrepreneurs, et de présenter des faits supplémentaires ou contraires.

Pour le gouvernement de la Colombie-Britannique, le processus d'analyse énergétique remplit deux rôles. Aux étapes initiales du processus, les entrepreneurs reçoivent des indications des organismes gouvernementaux pour faire en sorte que le projet soit conforme aux lignes directrices du gouvernement relatives aux incidences sociales et écologiques. Toutefois, au cours de la révision publique, les organismes gouvernementaux peuvent intervenir directement s'ils constatent qu'il reste de graves problèmes à régler. Règle générale, le processus proprement dit a pour but de répondre aux besoins et aux préoccupations des résidents de la région, et de doter le gouvernement de la Colombie-Britannique de tous les moyens possibles pour s'assurer que l'exploitation des ressources dans la province s'effectue dans le respect de mesures strictes de protection sociale et écologique.

DOCUMENT: 860-91/016

FOURTH ANNUAL INTERPROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR NORTHERN DEVELOPMENT

Northern Development and the Environment

Summary

Quebec

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
September 15-17, 1981

TABLE OF CONTENTS

NORTHERN DEVELOPMENT AND THE ENVIRONMENT

INTRODUCTION

James Bay and Québec's High North! While the Government is concerned with implementing a number of policies, this one surely occupies a special place in its affairs. Consider: a territory covering two-thirds of the province; enormous reserves of energy; a sparsely-populated area where the environment is for the most part undisturbed. Who can remain indifferent to all that? Few indeed are the projects where a "before" and "after" comparison can be made, and to which both preventive and mitigating rules can be applied for the protection of the environment.

Consequently, the importance cannot be stressed of applying severe measures to protect the ecological environment: a resource which is all the more appreciated since until now the territory has remained in a natural state.

The government has been interested in Northern Québec since the early sixties, when technical studies were made on that area's hydro-electric potential. On July 14, 1971, the Assemblée nationale du Québec passed Bill 50, on the development of the James Bay region. With the passage of that Bill, a hydro-electric era

was born: an era which would lead to the harnessing of the La Grande River. Now there's a project! And it isn't finished yet... later will come others equally important: the Nottaway-Broadback-Rupert project, and the harnessing of the Grande-Baleine. And those are just the most important plans!

This paper will summarize Québec's accomplishments in Northern development with regard to the environment and outline the approach which Québec intends to take in this respect in its present and future development of the North. Québec's approach could well serve as a model for other Canadian policies on Northern development.

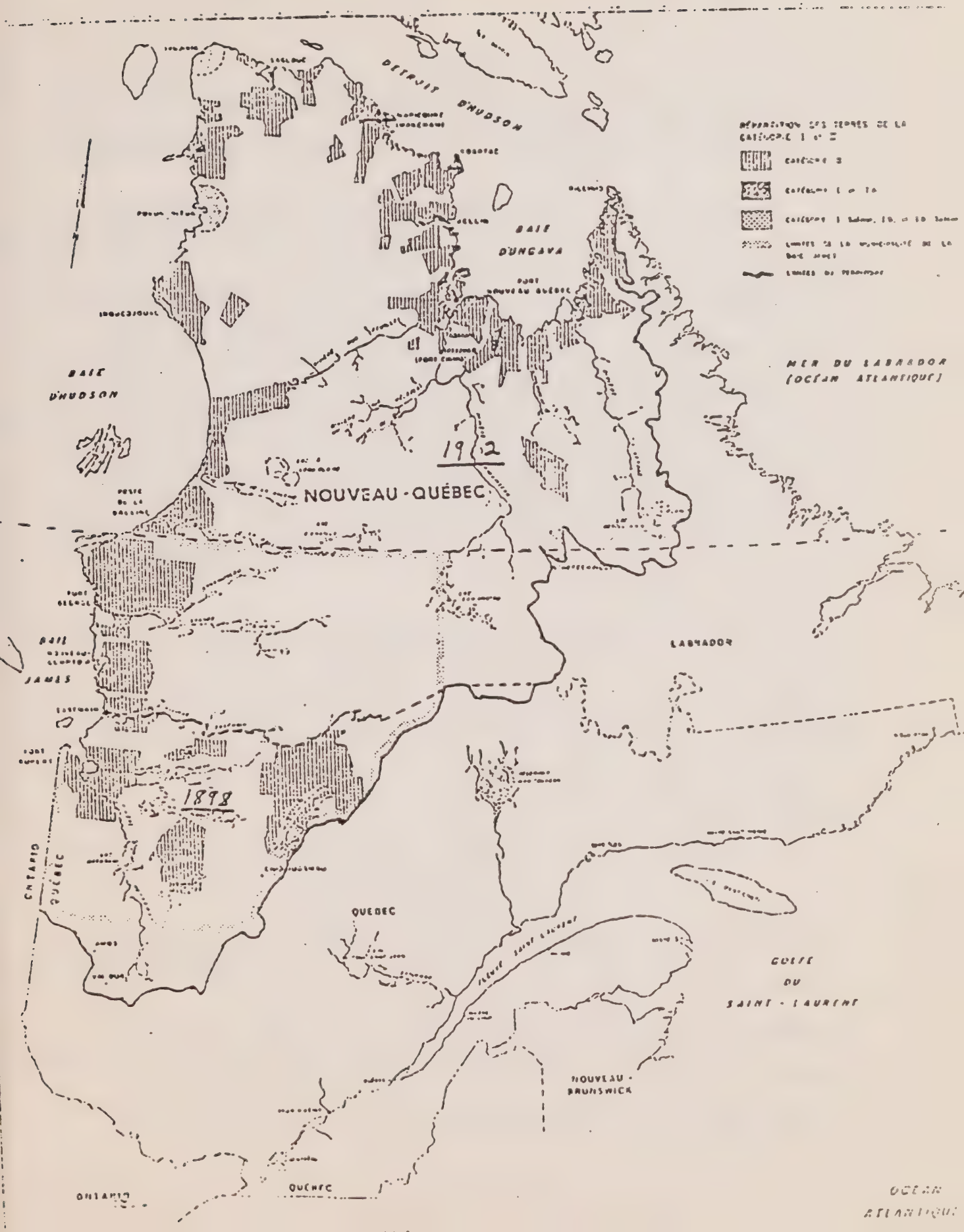
This short outline begins with a historical background; next we shall speak of legislation, and of the part played by government, native peoples and proponents in environmental assessment. Finally we shall see some examples of how the rules on the environment are applied.

BACKGROUND (see the attached map)

Québec's territory was enlarged twice: in 1898 and in 1912. The land obtained through these territorial transfers is now covered by the James Bay and Northern Quebec Agreement.

This Agreement provided that any rights which the native peoples who signed it might have had on those territories were extinguished and replaced by new rights and privileges affecting all aspects of their life.

The Agreement covers every aspect of native life, and environmental protection as well.


DETROIT D'HUDSON
BAIE D'UNGAVA
BAIE D'HUDSON
MER DU LABRADOR (OCÉAN ATLANTIQUE)
1912
NOUVEAU-QUÉBEC
BAIE JAMES
LABRADOR
1898
ONTARIO
QUÉBEC
QUEBEC
GOLFE DU SAINT-LAURENT
NOUVEAU-BRUNSWICK
ONTARIO
QUEBEC
OCEAN ATLANTIQUE

Legislation and environmental regime

The Agreement gives pride of place to environmental protection. Chapters 22 and 23, and their schedules, are devoted entirely to this subject. The Agreement provides for structures to allow the native peoples to take part in protecting their environment. These structures were duly set up under Bill 30, assented to December 22, 1978: legislation amending the Environment Quality Act. Bill 30 gave effect to various provisions of the Agreement regarding the environment and the future development of territories traditionally occupied by Québec's Crees and Inuit.

Legally speaking, two special environmental regimes came into force at this time, which allowed the Crees and the Inuit to take part in decisions affecting the development of the northern territories and their resources.

Each of these regimes - responsibility for which was entrusted to the Minister of the Environment - has its own distinctive features: one applies above the 55th parallel, the other below it; one involves the Inuit, the other the Crees; one provides for three bodies with native members, the other for only two. The principal document describes the role of the committees on which, be it noted, the native peoples are represented.

Involvement in environmental evaluation: proponents; the native peoples; the government

(a) The proponents

The legislation creating the two Northern Québec environmental regimes leaves proponents of projects little latitude with respect to the government's regulations. The schedules to the Environment Quality Act specify which projects must submit to, and which are exempt from, evaluation and review of impacts on the environment and the social milieu.

The proponent must also do all the research and carry out all the studies and analyses required for the review process. This he does at his own expense. He cannot begin his project until the prescribed authorization has been given and he has supplied guarantees to the effect that any necessary corrective measures will be brought.

(b) The native peoples

While at the decision-making level the state always has the final say with regard to the development of territory or of any particular resource, and makes all decisions as to

whether or not a development project will be undertaken, the native peoples still have an important role to play within both these northern environment regimes.

By their presence and work on the various committees, it is assured that the native peoples will have a part in agreeing to, contributing towards, or turning down projects which are submitted. The government must consult the native peoples before it changes any rule it has laid down in the law to govern evaluation and review of impact on the environment and the social milieu.

The procedure for evaluation and review gives the native peoples an opportunity, through the organizations which have been set up, to take action in the initial phase of resource development, when no final decision has been made as to the form the project will be taking.

The contribution made by the native peoples is all the more significant since the representatives of the committees consult the native authorities concerned and sometimes the bands themselves.

(c) The gouvernement du Québec

The Québec Environment Quality Act lays down some very elaborate rules to cover the territory of James Bay and Northern Québec. Québec's ministère de l'Environnement enforces this Act, and the government is responsible for setting up the different committees on Northern Québec.

The regime governing social matters and the environment is subject to certain guiding principles intended to ensure subsistence of the native peoples and to protect their society and the land which they enjoy as well as the related hunting, fishing and trapping rights.

The Department, then, ensures that the various committees operate smoothly, and that the decisions made with regard to projects for development are in keeping with the recommendations made by the committees involved. One branch of the department is fully versed in environmental protection, and has the duty of evaluating present and future projects from the point of view of consequences on the environment. Its field of action encompasses all the rest of the province. The Direction des évaluations environnementales, on the other hand, examines the opinions and recommendations made by the various committees provided for by law, and advises the

Administrator in his decisions regarding the carrying out of projects.

In addition to its responsibilities with regard to environmental evaluation of projects, the ministère de l'Environnement also protects the environment from the effects of the daily activities which take place within the territory of James Bay and Northern Québec.

The Grande-Baleine Project

Alternatives for development

One example of northern development where the environment will be given priority treatment is the Grande-Baleine project, still in the planning stage. Essentially, this project will involve four alternatives, described in greater detail in the principal document.

Access

The same operation took place with regard to access to Grande-Baleine complex. The proponent had a choice of a number of options.

The committees involved submitted their recommendations and concentrated mainly on the choice of routes and on the selection of one of the alternatives before judging the final impact study.

As a general rule, impact studies on the environment can be said to bear on the biophysical milieu, the social milieu, and on economic effects. Every aspect in each of these fields is fully covered, so that when the committees finally make a decision, based on in-depth knowledge of the milieu, that decision is as enlightened as possible.

When a committee recommends that a project be accepted, or not, its recommendation is generally accompanied by a number of conditions or corrective measures which, if implemented, will make the project acceptable or will at least cut down the harmful effects on the environment and on humans.

Conclusion

Hydro-electric development in Northern Québec is far from finished. Up to the year 2000, and even afterwards, it will be a most important determining factor. The Nottaway-Broadback-Rupert project and the Grande-Baleine project are still in their infancy. And there will be Phase II of the La Grande project, with the harnessing of the Laforge River, and possibly the exploitation of Ungava's resources. And, of course, the transmission lines and the highway infrastructures.

We have seen in the preceding pages how the Agreement and the Environment Quality Act cover most aspects of native life, Cree or Inuit. A government agency, the Secrétariat des activités gouvernementales en milieu indien et inuit, has been appointed to ensure coordination of the activities of the various departments in this territory. This agency is more familiarly known as SAGMAI.

As the law now stands, it contributes much to the environment. Nowhere else in Québec is there an environmental regime so complete, and so generous for those who are governed by it. Consider: the Agreement and Bill 30 have established five committees on the environment, and the ministère de l'Environnement has its own inspectors in the territories concerned.

Nowhere else in Québec is there so sure a guarantee that the environment will always be adequately protected than in the future projects for Québec's high north. The work of the committees to date proves that the process is functioning well, and we can be sure that the environment will remain a subject of top concern as projects are planned and carried out. Further information is available in the principal document.

DOCUMENT: 860-91/016

QUATRIEME CONFERENCE INTERPROVINCIALE ANNUELLE DES MINISTRES RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT DU NORD

Le Développement Nordique et l'Environnement

Résumé

Québec

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
Du 15 au 17 septembre 1981

TABLE DES MATIERES

LE DEVELOPPEMENT NORDIQUE ET L'ENVIRONNEMENT

INTRODUCTION

Au nombre des préoccupations multiples engendrées par les politiquesgouvernementales, le territoire de la Baie James et du grand Nord québecois constitue une pièce de résistance dans les affaires de l'Etat. Qui en effet pourrait rester indifférent à une superficie qui couvre les deux tiers de la province et qui par surcroît contient des réserves énergétiques gigantesques dans un territoire peu peuplé où l'environnement est encore vierge dans la majorité des terres concernées? Rares sont les endroits où on peut comparer l'avant et l'après d'un projet et où également on peut appliquer à la fois des règles de prévention et de mitigation dans la protection de l'environnement.

En conséquence, on ne saurait trop insister sur l'importance d'appliquer des mesures strictes pour la protection du milieu écologique, car il s'agit là d'une richesse d'autant plus appréciable qu'elle se situe dans un territoire gardé naturel jusqu'ici.

L'intérêt manifesté par le gouvernement sur le potentiel du Nord québecois date du début des années 60 où des études techniques relatives au potentiel hydro-électrique furent entreprises et le 14 juillet 1971, l'Assemblée Nationale du Québec sanctionnait le projet de loi 50 sur le développement de la région de la Baie James. C'est alors que débutait l'ère hydro-électrique proprement dite qui devait déboucher sur

le harnachement de la rivière la Grande, projet d'envergure s'il en est un, non encore complété, mais qui sera suivi par d'autres presqu'aussi importants, tels ceux des rivières Nottaway-Broadback-Rupert et Grande-Baleine pour ne nommer que les principaux.

Le présent document constitue un résumé de l'expérience du Québec dans le développement nordique en regard de l'environnement ainsi qu'un exposé de son approche environnementale vis-à-vis les projets présents et futurs de développement du Nord québecois.

Au cours de ce court exposé, il sera question d'historique, de législation, des implications du gouvernement, des autochtones et des promoteurs en regard du processus d'application des évaluations environnementales ainsi que des exemples de l'application du régime de l'environnement.

HISTORIQUE (Voir carte ci-jointe)

Le territoire du Québec fut agrandi une première fois en 1898 et une autre fois en 1912. Ce sont ces deux agrandissements qui constituent le territoire proprement dit de l'Entente ou de la Convention de la Baie James et du Nord québecois.

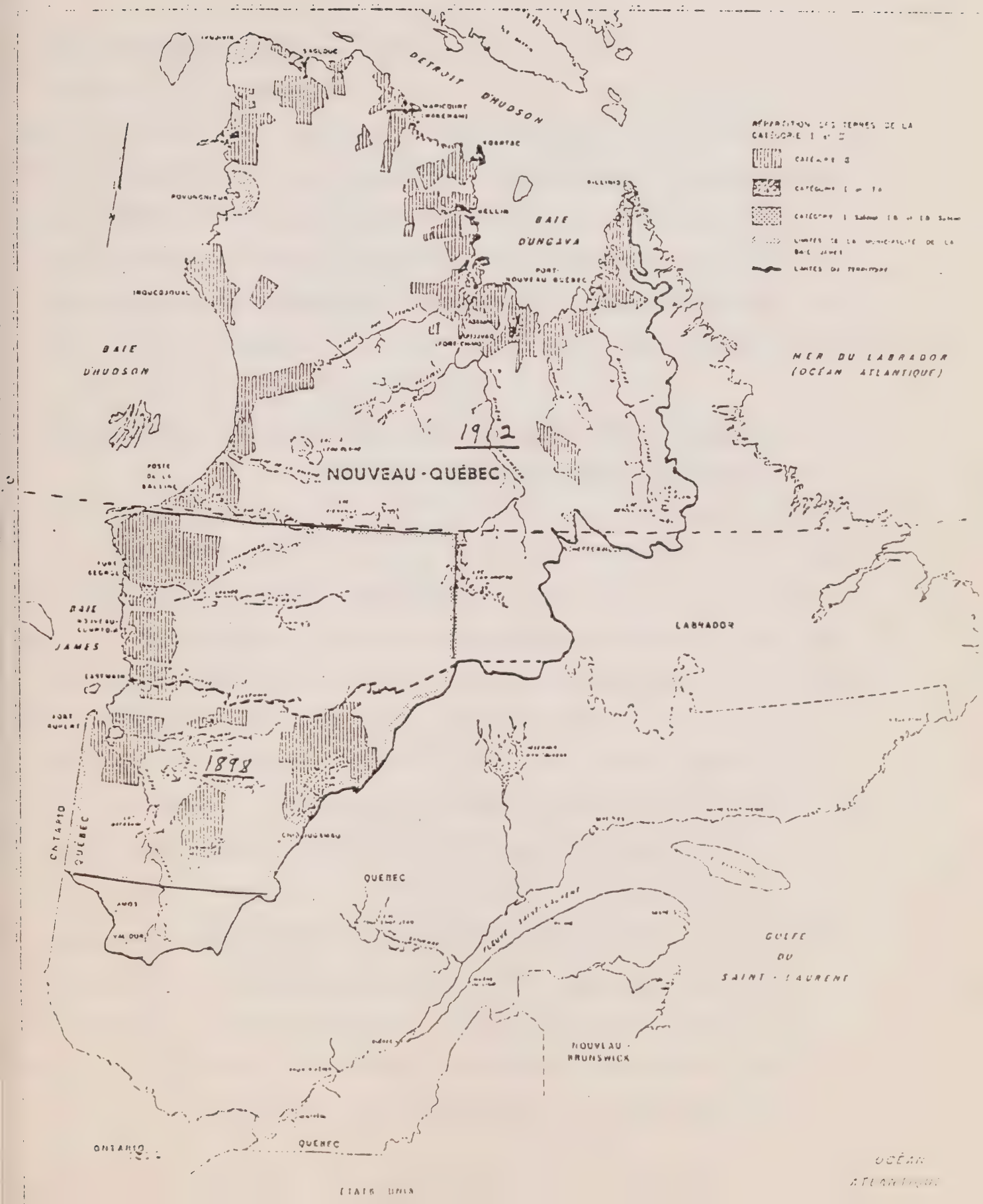
Par cette entente, les droits que pourraient avoir les autochtones signataires sur les dits territoires de la province sont éteints et remplacés par de nouveaux droits et avantages qui touchent tous les aspects de la vie des autochtones.

Le texte de la Convention est un document dont la teneur couvre tout ce qui regarde la vie autochtone.

Législation et régime de l'environnement

La Convention accorde une place prépondérante à la protection de l'environnement. Elle y consacre entièrement les chapitres 22 et 23 ainsi que leurs annexes. La Convention prévoit la mise en place de structures qui permettent aux autochtones de participer à la gestion de la protection de l'environnement . Ces structures ont été confirmées dans la Loi 30, sanctionnée le 22 décembre 1978 et qui modifie la Loi de la qualité de l'environnement. Cette loi donnait ainsi effet à certaines dispositions prévues dans la Convention qui traite de l'environnement et du développement futur des territoires traditionnellement occupés par les Inuit et les Cris du Québec.

Légalement, entraient alors en vigueur deux régimes environnementaux particuliers, permettant aux Cris et aux Inuit de participer aux prises de décision touchant le développement des territoirs nordiques et des ressources qu'on y trouve.


DÉTROIT D'HUDSON
BAIE D'UNGAVA
BAIE D'HUDSON
MER DU LABRADOR (OCÉAN ATLANTIQUE)
1912
NOUVEAU-QUÉBEC
LABRADOR
BAIE JAMES
1898
ONTARIO
QUÉBEC
QUEBEC
GOLFE DU SAINT-LAURENT
NOUVEAU-BRUNSWICK
ONTARIO
QUEBEC
ÉTATS-UNIS
OCÉAN ATLANTIQUE

Chacun des deux régimes, dont les responsabilités d'application incombent au ministre de l'Environnement, a bien ses particularités, ainsi l'un s'applique au sud, l'autre au nord du 55e parallèle; l'un fait intervenir les Cris, l'autre les Inuit, l'un fait jouer un rôle à trois organismes où siègent des autochtones, l'autre à deux seulement. Je vous réfère au document initial pour une description du rôle de chaque comité. Il est à remarquer la présence des autochtones sur chacun des comités.

Implications du promoteur, des autochtones et du gouvernement dans le processus des évaluations environnementales.

a) Promoteur

La Loi qui a créé les deux régimes environnementaux particuliers au territoire nordique du Québec laisse au promoteur d'un projet de développement peu de latitude vis-à-vis les règles du gouvernement. C'est en effet dans des annexes à la loi de la qualité de l'environnement que sont contenues la liste des projets obligatoirement soumis et celle de ceux obligatoirement soustraits à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social.

Il y va de la responsabilité du promoteur d'effectuer lui-même, à ses frais, les recherches, études et analyses exigées dans le cadre du processus d'examen. Il ne pourra débuter la réalisation de son projet qu'une fois délivrée l'autorisation prévue et qu'il aura donné la garantie que les correctifs exigés seront apportés.

B) Les autochtones

Quoique sur le plan de la décision administrative l'Etat reste toujours maître des règles du jeu aboutissant au développement du territoire ou d'une ressource particulière, et que, c'est toujours à lui qu'il appartient de décider si un projet de développement sera mis en chantier ou pas, il n'en demeure pas moins qu'à l'intérieur des deux régimes environnementaux, concernant les territoires nordiques, les autochtones ont un rôle important à jouer.

Tel que mentionné précédemment, leur présence et leur participation dans les différents comités du régime assurent déjà l'assentiment, la contribution ou le rejet des autochtones à tout projet soumis. Ainsi l'Etat ne pourrait modifier, sans consulter préalablement les autochtones, les règles qu'il a adoptées dans la loi et qui régissent les procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social.

Quant à la procédure d'évaluation et d'examen elle-même, elle donne aux autochtones, par le biais des organismes mis en place, la possibilité d'intervenir dans le développement des ressources à un stage initial durant lequel la forme définitive du projet n'est pas encore arrêtée.

L'apport des autochtones dans le processus d'évaluation et d'examen est lui-même appuyé par une consultation des représentants de comité auprès de l'administration régionale autochtone ou chez les bandes elles-mêmes.

c) Gouvernement du Québec

La Loi sur la Qualité de l'environnement du Québec comporte des régimes environnementaux très élaborés devant s'appliquer sur le territoire de la Baie James et du Nord québecois. Le ministère de l'environnement du Québec est responsable de l'application de cette Loi et la création des différents comités préposés au Nord québecois constitue un des volets des responsabilités du gouvernement.

Le régime englobant les questions sociales et celles de l'environnement est soumis à des principes directeurs ayant pour but d'assurer la subsistance des autochtones et de protéger leur société ainsi que les terres dont ils disposent avec les droits de chasse, de pêche et de trappage qui y sont afférents.

Le ministère voit donc à la bonne marche des différents comités et à la prise de décision relative aux projets de développement, sous recommandation des comités concernés. Dans ses structures le mi-

nistère possède une direction totalement versée dans la protection de l'environnement et qui a le rôle d'évaluer les projets présents et futurs en regard de leurs conséquences sur l'environnement. Leur champ d'action couvre tout le reste de la province. Toutefois, la direction des évaluations environnementales joue un rôle de contre-expertise en ce qui regarde les avis et les recommandations des différents comités prévus dans la loi et sert de consultant à l'administrateur dans ses décisions relatives à la poursuite des projets.

En plus de ses responsabilités vis-à-vis les évaluations environnementales des projets, le ministère de l'environnement exerce un rôle de protecteur de l'environnement dans les activités journalières qui se déroulent sur le territoire de la Baie James et du Nord québecois.

Projet Grande-Baleine

Les variantes d'aménagement

A titre d'exemple de développement dans le Nord québecois où l'environnement occupe une place importante, il faut parler du projet Grande-Baleine qui est actuellement dans sa phase de planification. Essentiellement, il s'agit du harnachement hydro-électrique de deux rivières pour la production d'électricité. Le projet comporte quatre variantes dont le détail se retrouve dans le document de base que vous avez en main.

Les accès

Le même processus s'est poursuivi en ce qui regarde les accès au complexe Grande-Baleine. Plusieurs options ou scénarios s'offraient au promoteur.

Les comités concernés ont fait leurs recommandations et se sont surtout attardés aux tracés de route et au choix d'une variante avant de juger l'étude d'impact finale.

De façon générale, on peut dire que les études d'impact sur l'environnement portent sur le milieu biophysique ainsi que sur le milieu social sans toutefois négliger les incidences économiques. Tous les aspects de chaque domaine y sont couverts amplement de sorte que le jugement porté par les comités mandatés pour le faire est basé sur une connaissance approfondie du milieu permettant ainsi de porter un jugement éclairé sur les différentes options proposées.

Lorsqu'une recommandation est formulée par un comité concernant l'acceptation d'un projet ou non elle est dans la plupart des cas accompagnée de conditions ou de mesures correctrices qui rendront le projet acceptable ou moins minimiseront les effets nocifs sur le milieu ambiant tant environnemental qu'humain.

Conclusion

Les développements hydro-électriques sont loin d'être terminés dans le Nord québecois, on prévoit qu'ils seront très déterminants d'ici l'an 2000 et même davantage. Les projets Nottaway-Broadback-Rupert et Grande-Baleine ne sont qu'à leur début. Il y aura également la phase II du projet la Grande avec le harnachement de la rivière Laforge et possiblement l'exploitation éventuelle des ressources de l'Ungava. A ceci on doit ajouter les lignes électriques et la construction des infrastructures routières.

Comme on a pu le voir dans les pages précédentes la Convention et la loi de la qualité de l'environnement couvrent en très grande partie tous les aspects de la vie des autochtones, qu'ils soient Cris ou Inuit. Un organisme gouvernemental, le Sagmai (Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et Inuit) assure la coordination entre les différents ministères dans leurs activités respectives sur le territoire.

En ce qui regarde l'environnement, la loi actuelle y fait une très large part. A nul endroit au Québec peut-on se vanter d'avoir un régime d'environnement aussi complet et aussi généreux pour ses occupants. Les cinq comités d'environnement créés par la Convention et par la loi # 30, la présence sur le territoire des inspecteurs du ministère

de l'Environnement constituent une garantie existante nulle part ailleurs au Québec que l'environnement recevra toujours une protection adéquate dans les développements futurs du grand Nord québecois. L'activité de tous les comités à date prouve que le processus fonctionne bien et il est certain que les préoccupations environnementales garderont leur priorité dans la planification et la réalisation des travaux proposés. Pour plus de détails concernant cet exposé, prière de consulter le document de base ci-joint.

DOCUMENT: 860-91/017

FOURTH ANNUAL INTERPROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR NORTHERN DEVELOPMENT

Northern Development and the Environment

(Basic Document)

Quebec

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
September 15-17, 1981

TABLE OF CONTENTS

NORTHERN DEVELOPMENT AND THE ENVIRONMENT

INTRODUCTION

James Bay and Québec's High North! While the Government is concerned with implementing a number of policies, this one surely occupies a special place in its affairs. Consider: a territory covering two-thirds of the province; enormous reserves of energy; a sparsely-populated area where the environment is for the most part undisturbed. Who can remain indifferent to all that? Few indeed are the projects where a "before" and "after" comparison can be made, and to which both preventive and mitigating rules can be applied for the protection of the environment.

Colossal things are being done in James Bay and Northern Québec. Since the territory has yet to be exploited, protection of the environment must go hand in hand with development of natural resources.

In this regard, the ministère de l'Environnement can but support Québec's wish to carve itself a choice niche as a supplier of energy on a world-wide scale. That support, however, is contingent upon respect for the ecological and social milieu. The department cannot be faulted for this - indeed the quality of life depends on it.

Consequently, the importance cannot be stressed of applying severe measures to protect the ecological environment: a resource which is all the more appreciated since until now the territory has remained in a natural state.

The government has been interested in Northern Québec since the early sixties, when technical studies were made on that area's hydro-electric potential. On July 14, 1971, the Assemblée nationale du Québec passed Bill 50, on the development of the James Bay region. With the passage of that Bill, a hydro-electric era was born: an era which would lead to the harnessing of the La Grande River. Now there's a project! And it isn't finished yet... later will come others equally important: the Nottaway-Broadback-Rupert project, and the harnessing of the Grande-Baleine. And those are just the most important plans!

This paper will summarize Québec's accomplishments in Northern development with regard to the environment and outline the approach which Québec intends to take in this respect in its present and future development of the North. Québec's approach could well serve as a model for other Canadian policies on Northern development.

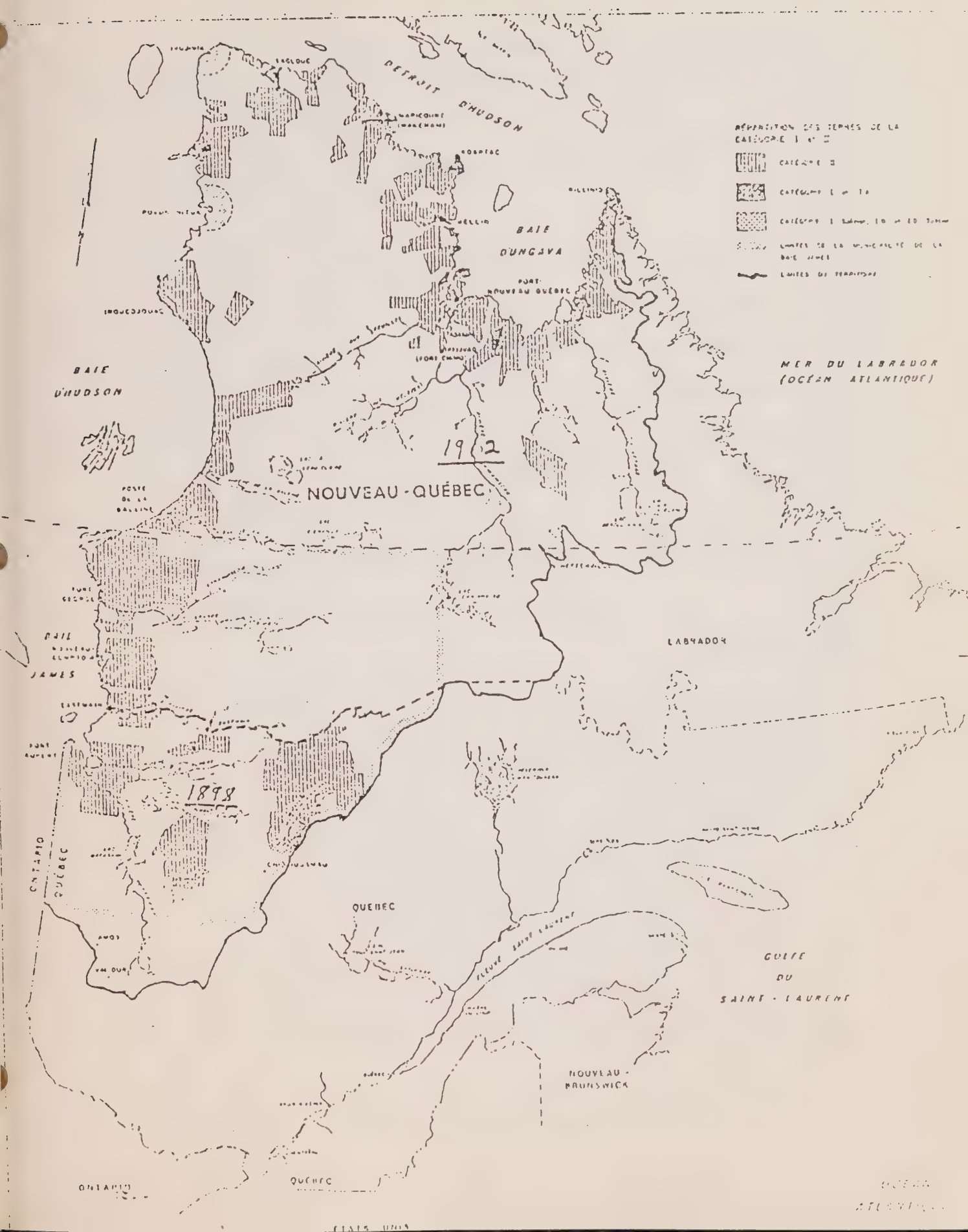
This outline begins with a short historical background; next we shall speak of legislation, and of the part played by government, native peoples and proponents in environmental assessment. Finally we shall see some examples of how the rules on the environment are applied.

BACKGROUND (see the attached map)

Under the British North America Act, Québec was given the boundaries which were already those of Lower Canada. Parliament, however, retained the power to change the boundaries of any province, with the consent of that province's Legislature and on terms and conditions acceptable to that Legislature.

Québec's territory was enlarged twice: in 1898 and in 1912. The first time, there were no conditions attached to the extension of the borders; in 1912, however, the law provided that Québec's borders could be extended only if Québec recognized the rights of the native peoples living in the territories to the same extent, and obtained the transmission of these rights, in the same manner, as the government of Canada had done. No time schedule, however, was set for carrying out that condition.

Until 1970, Québec had never followed up on this condition. When the hydro-electric development began on James Bay, however, the native peoples living in that territory instituted legal proceedings to have the work stopped, pleading that it could deprive them of their rights forever. Inuit and Crees went before the courts.


DETROIT D'HUDSON
BAIE D'UNGAVA
BAIE D'HUDSON
MER DU LABRADOR (OCÉAN ATLANTIQUE)
1912
NOUVEAU-QUÉBEC
LABRADOR
BAIE JAMES
1898
ONTARIO
QUÉBEC
QUEBEC
GOLFE DU SAINT-LAURENT
NOUVEAU-BRUNSWICK
ONTARIO
QUEBEC

They asked that the legislation on the James Bay development be declared ultra vires, and submitted an application for a permanent injunction to have the work stopped.

Given the size and scope of the matter, the gouvernement du Québec decided to act: it entered into negotiations with the parties involved. These negotiations lasted two years, and on November 11, 1975, the gouvernement du Québec signed the James Bay and Northern Québec Agreement with the Société d'énergie de la Baie James, the Société de développement de la Baie James, Hydro-Québec the Grand Council of the Crees, the Northern Québec Inuit Association and the government of Canada.

The Agreement

This Agreement covered the territories described in the legislation which extended Québec's boundaries in 1898 and 1912. It provided that any rights which the native peoples who signed it might have had on those territories were extinguished and replaced by new rights and privileges affecting all aspects of their life. The rights of the native peoples who did not sign were also extinguished, and Québec agreed to negotiate with them any claims which they might have with regard to the territory.

The Agreement covers every aspect of native life, and environmental protection as well.

Legislation and environmental regime

The Agreement gives pride of place to environmental protection. Chapters 22 and 23, and their schedules, are devoted entirely to this subject. The Agreement provides for structures to allow the native peoples to take part in protecting their environment. These structures were duly set up under Bill 30, assented to December 22, 1978: legislation amending the Environment Quality Act. Bill 30 gave effect to various provisions of the Agreement regarding the environment and the future development of territories traditionally occupied by Québec's Crees and Inuit.

Legally speaking, two special environmental regimes came into force at this time, which allowed the Crees and the Inuit to take part in decisions affecting the development of the northern territories and their resources.

Each of these regimes - responsibility for which was entrusted to the Minister of the Environment - has its own distinctive features: one applies above the 55th parallel, the other below it; one involves the Inuit, the other the Crees; one provides for three bodies with native members, the other for only two. The table which follows outlines the regimes.

JAMES BAY AND NORTHERN QUÉBEC AGREEMENT

QUÉBEC BILL NO. 30 - 1978

COMMITTEES

ADMINISTRATOR

BELOW THE 55th PARALLEL		ABOVE THE 55th PARALLEL		
Crees		Inuit		
James Bay Advisory Committee on the Environment (CCEBJ)	Evaluating Committee (CE)	Review Committee (COPEX)	Kativik Environmental Advisory Committee (CCEK)	Kativik Environmental Quality Commission (CQEK)
13 members:	6 members:	5 members:	9 members:	9 members
5 natives	2 natives	2 natives	3 natives	4 natives
4 from Québec	2 from Québec	3 from Québec	3 from Québec	5 from Québec
4 from Canada	2 from Canada		3 from Canada	

To better understand this table a brief review of the role each committee is in order.

1. The James Bay and Kativik advisory bodies make recommendations to the appropriate governments regarding legislation, regulations and other appropriate measures respecting the environmental and social protection regimes; these measures will be applied by the appropriate authorities.

2. The Evaluating Committee makes recommendations to the Administrator regarding the nature and scope of impact studies on the environment and social milieu.

3. The Provincial Review Committee analyzes the impact studies and makes recommendations to the Administrator.

4. The Kativik Environmental Quality Commission has the same functions as the two previous committees; after analyzing the impact studies, it decides whether or not a specific project is acceptable, and lays down conditions where necessary.

Note that the native peoples are represented on all these committees.

While the two regimes are distinct one from the other, they are similar in many respects. The environmentalists consider them as among the strictest with regard to the

implementation of projects, and among the most complete as far as environmental studies are concerned. Nevertheless since there are a number of committees involved, the modus operandi remains complex, and many administrative details must be seen to before government decisions can be reached.

Both regimes are founded on principles laid down in legislation, and the various bodies involved in making impact studies must pay specific attention to these principles; they are evidence of concerns which by far transcend purely ecological matters. Consideration is given, naturally, to protecting wild life and the physical and biological milieu. But protection of the environment and of the social milieu is also considered in order to minimize any negative repercussions on the native peoples of the activities relating to the project. For this reason, the regimes are also intended to protect the native peoples themselves, their societies, their communities, and their economies. In addition, the rights and interests of non-native peoples are taken into consideration.

The regulations recently made by the government respecting the content of impact studies required of anyone promoting a project take account of these concerns.

Involvement in environmental evaluation: proponents; the native peoples; the government

(a) The proponents

The legislation creating the two Northern Québec environmental regimes leaves proponents of projects little latitude with respect to the government's regulations. The schedules to the Environment Quality Act specify which projects must submit to, and which are exempt from, evaluation and review of impacts on the environment and the social milieu. True, these lists are far from exhaustive, but if a project is not listed there, it is necessarily submitted to an organization, with Cree or Inuit members. This organization makes recommendations to the administrator of regimes - in this case the Deputy Minister - as to whether or not the project should be subject to evaluation and review. The administrator must make a decision in the matter, in compliance with the recommendation submitted by the organization which has Inuit members (the Kativik Environmental Quality Commission); his views may differ from those of the committee on which the Crees sit, but the conflicting views must be discussed before he gives a final opinion.

The legislation also provides that the proponent of any project which must be evaluated and reviewed is to advise the ministère de l'Environnement of his intentions during a preliminary phase of the project, i.e. when he is studying

possible options and technical, economic and social implications, information on the nature of the project, its possible site, and the date when work is supposed to begin.

The proponent must also do all the research and carry out all the studies and analyses required for the review process. This he does at his own expense. He cannot begin his project until the prescribed authorization has been given and he has supplied guarantees to the effect that any necessary corrective measures will be brought.

(b) The native peoples

While at the decision-making level the state always has the final say with regard to the development of territory or of any particular resource, and makes all decisions as to whether or not a development project will be undertaken, the native peoples still have an important role to play within both these northern environment regimes.

By their presence and work on the various committees, it is assured that the native peoples will have a part in agreeing to, contributing towards, or turning down projects which are submitted. The government must consult the native peoples before it changes any rule it has laid down in the law to govern evaluation and review of impact on the environment and the social milieu.

The procedure for evaluation and review gives the native peoples an opportunity, through the organizations which have been set up, to take action in the initial phase of resource development, when no final decision has been made as to the form the project will be taking.

As soon as the proponent of a project for development which has not automatically been exempted from review provides the Administrator of regimes with the preliminary information on his project, the Administrator must consult a group in which the natives are represented. This group makes known to the Administrator its requirements as to the type of study it wants. The native peoples may also submit comments and recommendations when the impact studies are being reviewed.

The contribution made by the native peoples is all the more significant since the representatives of the committees consult the native authorities concerned and sometimes the bands themselves.

The natives, then, play a very important part in environmental evaluation with regard to development projects; their work on the various organizations is tangible proof of this.

(c) The gouvernement du Québec

The Québec Environment Quality Act lays down some very elaborate rules to cover the territory of James Bay and Northern Québec. Québec's ministère de l'Environnement enforces this Act, and the government is responsible for setting up the different committees on Northern Québec.

The regime governing social matters and the environment is subject to certain guiding principles intended to ensure subsistence of the native peoples and to protect their society and the land which they enjoy as well as the related hunting, fishing and trapping rights.

The Department, then, ensures that the various committees operate smoothly, and that the decisions made with regard to projects for development are in keeping with the recommendations made by the committees involved. One branch of the department is fully versed in environmental protection, and has the duty of evaluating present and future projects from the point of view of consequences on the environment. Its field of action encompasses all the rest of the province. The Direction des évaluations environnementales, on the other hand, examines the opinions and recommendations made by the various committees provided for by law, and advises the Administrator in his decisions regarding the carrying out of projects.

In addition to its responsibilities with regard to environmental evaluation of projects, the ministère de l'Environnement also protects the environment from the effects of the daily activities which take place within the territory of James Bay and Northern Québec.

In 1980, a regional environment branch was established at Radisson. This branch plays a dominant role with regard to environmental control and supervision. It has eleven permanent employees, including both technical and clerical staff. The branch pays particular attention to maintaining hygiene in the milieu at an acceptable level, and to supervising the use made of resources.

These sectors are attached to industrial and municipal development. They involve such activities as checking the quality of drinking water, and treating and disposing of waste water and domestic wastes.

Moreover, the establishment of hydro-electric infrastructures presupposes an analysis and authorization of a project with respect to the establishment of industrial camps, the operation of quarries and sand pits, and the disposal of solid and liquid wastes.

When this environment branch was set up in Radisson - with power to make decisions in a number of fields - a giant step was taken toward environmental protection in Northern Québec. Those in authority are very carefully watching this branch, and its activities to date have met with nothing but success.

The Grande-Baleine Project

Alternatives for development

One example of northern development where the environment will be given priority treatment is the Grande-Baleine project, still in the planning stage. Essentially, this project will involve harnessing two rivers for the production of electricity. The project involves a number of options, however:

1. Diverting the Petite-rivière-de-la-Baleine to the Grande-Rivière, and harnessing the Grande-Rivière.

2. Raising the level of the GB2 and GB3 reservoirs, and joining the GB3 reservoir with that at Lac Bienville.

3. Individual development of the basins of the Grande-Rivière-de-la-Baleine and the Petite-Rivière-de-la-Baleine.

4. Harnessing the Grande-Rivière-de-la-Baleine only.

See Map # 1

This project is unique: it straddles the 55th parallel, so is located in both Inuit and Cree territory. As a result, both environmental regimes are involved.

As far as the environment is concerned, some of the initial phases of this project are now complete. The Evaluation Committee has submitted its directives to the Administrator, and the Administrator has submitted reports for each sector concerning the preliminary impact study on access, on alternatives, and on the supply of drinking-water to Great Whale River. The report on manpower and hiring should appear shortly. Both the provincial Review Committee and the Kativik Environmental Quality Commission have submitted their comments to the Administrator and the two committees have recommended that studies be continued on Development Alternative 4 at the final report stage. As far as the ecology is concerned, the choice is clearly the development of the Grande-Rivière-de-la-Baleine alone. This would avoid disturbing the headwater lakes (Mollet, Vaujours, Saindon) and the Petite-Riviere-de-la-Baleine, and would leave Elizabeth and KakupitsLake in their natural state. Coats and Boutin Rivers would not be affected, nor would the estuary of the Petite-Rivière-de-la-Baleine which is a habitat for the beluga whale.

The recommendation, then, was made on environmental grounds, with a view to minimizing the effects on the milieu.

Access

The same operation took place with regard to access to Grande-Baleine complex. The proponent had a choice of a number of options.

Three options were elaborated, on the basis of various elements involved, each in keeping with a different view of access to the territory. The first option was intended to reduce transport infrastructures to a minimum, the second provided for temporary infrastructures, while the third contemplated the installation of permanent infrastructures.

The option in favor of permanent access infrastructures was adopted because it best served Hydro-Québec's needs (in terms of continuous access to the work sites) and because it served some of the needs of the region in terms of respect for the Agreement, opening up of isolated territory and local communities, and transportation. The route selected should affect the environment as little as possible.

Permanent infrastructures are in no way incompatible with the natives' hunting, fishing and trapping activities, with the respect of their rights to certain land, activities and species, or with environmental protection; nevertheless, special attention must be paid to these three points (and here the natives can help), so as to make sure that the infrastructures set up do not cause any prejudice and are acceptable from an ecological point of view.

The option selected allows for a combination of a number of types of transportation. The most favored means of access to the work sites will be the road. There are no plans for extending any existing railway lines.

At first glance, transportation by sea looks interesting: it costs relatively little and ships can carry a great deal. Still, there might be certain inconveniences here, given the short navigation season, the doubtful availability of ships and the peculiar nature of some of the goods to be carried.

Air transport will be used mainly to carry workers and special goods.

The committees involved submitted their recommendations and concentrated mainly on the choice of routes and on the selection of one of the alternatives before judging the final impact study.

As can be seen on Map No. 2 there were a number of possible choices for routes or corridors. The Evaluation Committee, the Review Committee and the Kativik Environmental Quality Commission all studied the problem with particular attention to both the environmental repercussions and the socio-economic aspects.

After the preliminary impact study had been submitted, the committees opted in favor of Corridor CI (Map #3) with a view to making a final impact study on this option.

While not all the environmental aspects had been thoroughly covered in the preliminary impact study, the data compiled made possible the recommendation of Corridor CI. A final impact study will be made which will cover in detail all the environmental aspects which this corridor requires. Nevertheless, Corridor CI still appears to be the most interesting from a technical and an economic point of view, and from an environmental point of view it seems acceptable.

The final decision rests with the Administrator: he will make it after he has studied the opinion of his department's Direction des évaluations environnementales and the recommendations submitted by the two committees involved with the James Bay and Northern Québec environment regimes.

The process will be roughly the same with regard to the final impact study.

As a general rule, impact studies on the environment can be said to bear on the biophysical milieu, the social milieu, and on economic effects. Every aspect in each of these fields is fully covered, so that when the committees finally make a decision, based on in-depth knowledge of the milieu, that decision is as enlightened as possible.

When a committee recommends that a project be accepted, or not, its recommendation is generally accompanied by a number of conditions or corrective measures which, if implemented, will make the project acceptable or will at least cut down the harmful effects on the environment and on humans.

The two examples mentioned above, regarding the Grande-Baleine complex, are exceptional, in that they involve both the northern and the southern environmental regimes.

A number of other, less important, projects will, because of their location, be subject to only one regime. We must not ignore the less important projects: logging operations, access roads, mines, airports and others. Already the list is extensive of lesser projects which are subject to the environmental regulations. Always with a view to protecting the environment, most of the committees are giving the northern projects their full attention.

Conclusion

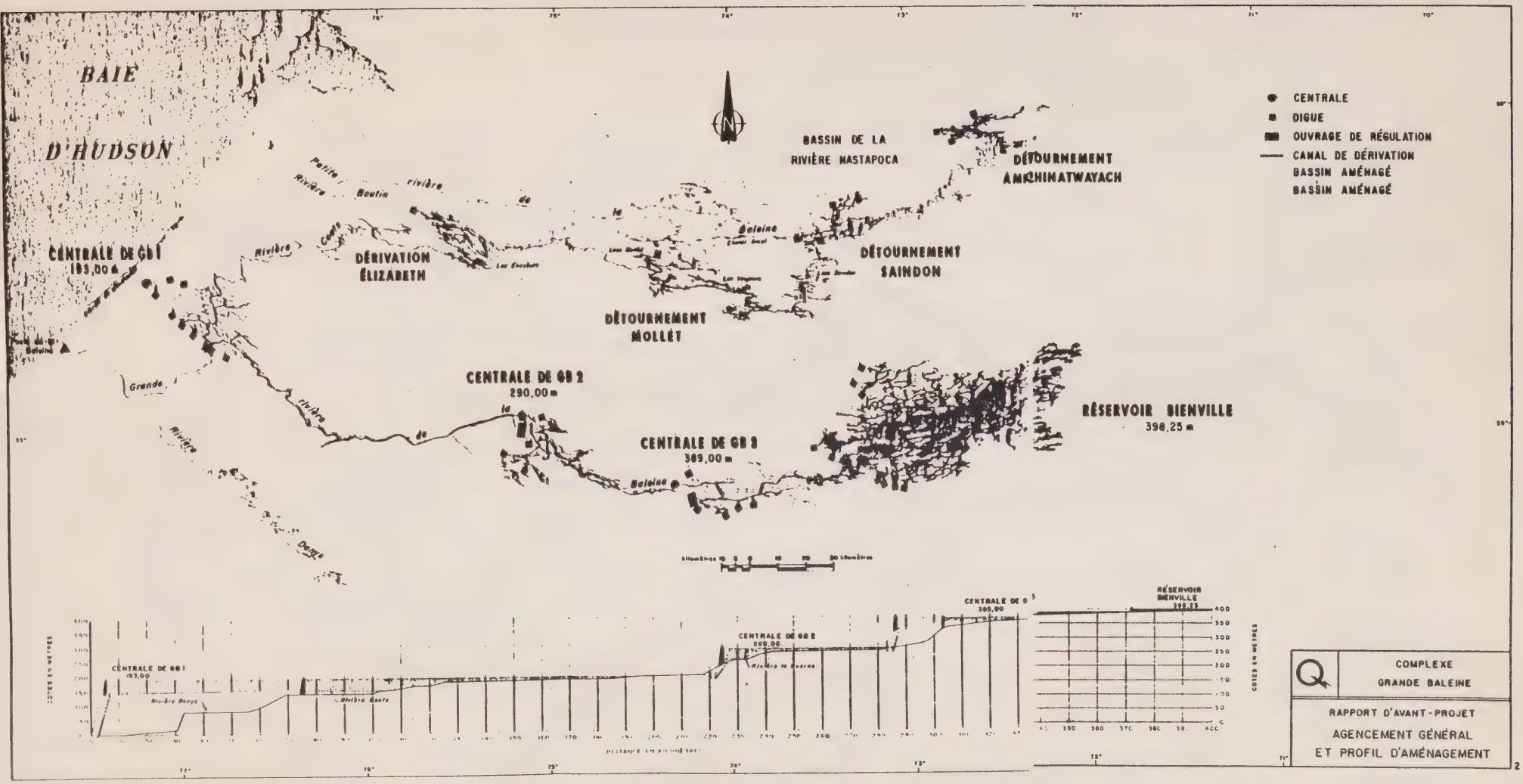
Hydro-electric development in Northern Québec is far from finished. Up to the year 2000, and even afterwards, it will be a most important determining factor. The Nottaway-Broadback-Rupert project and the Grande-Baleine project are still in their infancy. And there will be Phase II of the La Grande project, with the harnessing of the Laforge River, and possibly the exploitation of Ungava's resources. And, of course, the transmission lines and th highway infrastructures.

We have seen in the preceding pages how the Agreement and t Environment Quality Act cover most aspects of native life, Cree or Inuit. A government agency, the Secrétariat des activités gouvernementales en milieu indien et inuit, has been appointed to ensure coordination of the activities of the various departments i this territory. This agency is more familiarly known as SAGMAI.

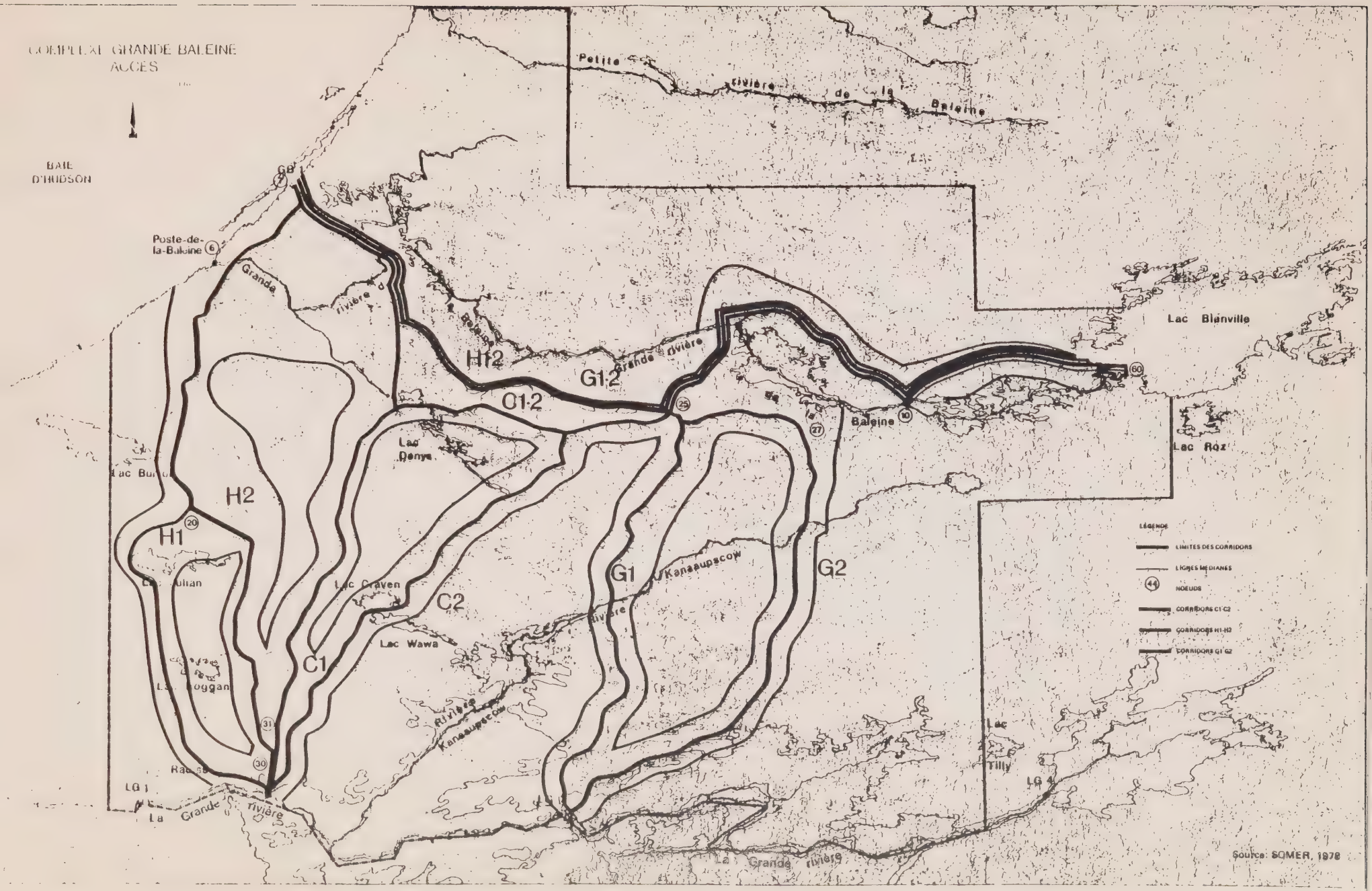
As the law now stands, it contributes much to the environme Nowhere else in Québec is there an environmental regime so complet and so generous for those who are governed by it. Consider: the Agreement and Bill 30 have established five committees on the environment; the ministère de l'Environnement has its own inspecto in the territories concerned; Hydro-Québec, the Société d'énergie la Baie James and the Société de développement de la Baie James ea has its environment section, and the ministère de l'Environnement

its Direction des évaluations environnementales. Nowhere else in Québec is there so sure a guarantee that the environment will always be adequately protected than in the future projects for Québec's high north. The work of the committees to date proves that the process is functioning well, and we can be sure that the environment will remain a subject of top concern as projects are planned and carried out.

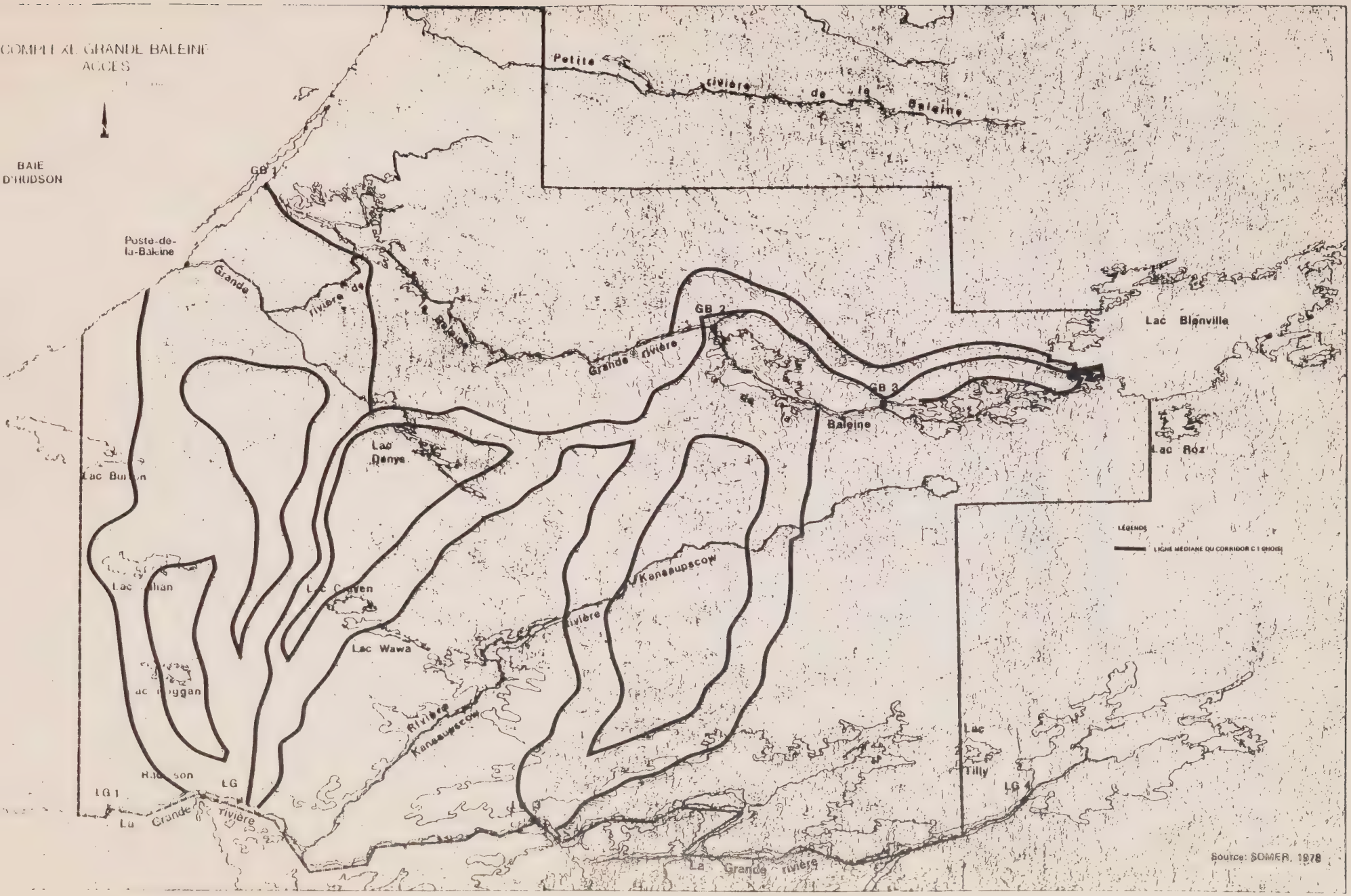
SCHEDULES


BAIE D'HUDSON
CENTRALE DE GB 1
193,00 m
DÉRIVATION ÉLIZABETH
DÉTOURNEMENT MOLLET
BASSIN DE LA RIVIÈRE NASTAPOCA
DÉTOURNEMENT AMICHINATWAYACH
DÉTOURNEMENT SAINDON
CENTRALE DE GB 2
290,00 m
CENTRALE DE GB 3
369,00 m
RÉSERVOIR BIENVILLE
398,25 m
CENTRALE
DIGUE
OUVRAGE DE RÉGULATION
CANAL DE DÉRIVATION
BASSIN AMÉNAGÉ
BASSIN AMÉNAGÉ
COTES EN MÈTRES
COMPLEXE GRANDE BALEINE
RAPPORT D'AVANT-PROJET
AGENCEMENT GÉNÉRAL ET PROFIL D'AMÉNAGEMENT

Corridors retenus



Corridor choisi



DOCUMENT: 860-91/017

QUATRIEME CONFERENCE INTERPROVINCIALE ANNUELLE
DES
MINISTRES RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT DU NORD

Le développement nordique et l'environnement

(Document de base)

Québec

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
Du 15 au 17 septembre 1981

TABLE DES MATIERES

LE DEVELOPPEMENT NORDIQUE ET L'ENVIRONNEMENT

INTRODUCTION

Au nombre des préoccupations multiples engendrées par les politiques gouvernementales, le territoire de la Baie James et du grand Nord québecois constitue une pièce de résistance dans les affaires de l'Etat. Qui en effet pourrait rester indifférent à une superficie qui couvre les deux tiers de la province et qui par surcroît contient des réserves énergétiques gigantesques dans un territoire peu peuplé où l'environnement est encore vierge dans la majorité des terres concernées? Rares sont les endroits où on peut comparer l'avant et l'après d'un projet et où également on peut appliquer à la fois des règles de prévention et de mitigation dans la protection de l'environnement.

On se rappellera que les travaux qui se poursuivent à la Baie James et dans le Nord québecois sont d'ordre colossal. Il y a donc lieu, puisqu'il s'agit d'un territoire non encore exploité, de protéger l'environnement tout en développant les ressources naturelles.

A ce sujet, le ministère de l'environnement ne fait qu'appuyer le désir du Québec de se tailler une place de choix sur l'échiquier mondial de la production électrique, mais il le fait avec le respect du milieu écologique et social. A cela on serait mal venu de le blâmer, car la qualité de vie en dépend.

En conséquence, on ne saurait trop insister sur l'importance d'appliquer des mesures strictes pour la protection du milieu écologi-

que, car il s'agit là d'une richesse d'autant plus appréciable qu'elle se situe dans un territoire gardé naturel jusqu'ici.

L'intérêt manifesté par le gouvernement sur le potentiel du nord québecois date du début des années 60 où des études techniques relatives au potentiel hydro-électrique furent entreprises et le 14 juillet 1971, l'Assemblée Nationale du Québec sanctionnait le projet de loi 50 sur le développement de la région de la Baie James. C'est alors que débutait l'ère hydro-électrique proprement dite qui devait déboucher sur le harnachement de la rivière la Grande, projet d'envergure s'il en est un, non ecore complété, mais qui sera suivi par d'autres presqu'aussi importants, tels ceux des rivières Nottaway-Broadback-Rupert et Grande-Baleine pour ne nommer que les principaux.

Le présent document constitue un résumé de l'expérience du Québec dans le développement nordique en regard de l'environnement ainsi qu'un exposé de son approche environnementale vis-à-vis les projets présents et futurs des développements du Nord québecois. Cette approche québecoise pourrait inspirer toute autre politique canadienne dans le développement nordique.

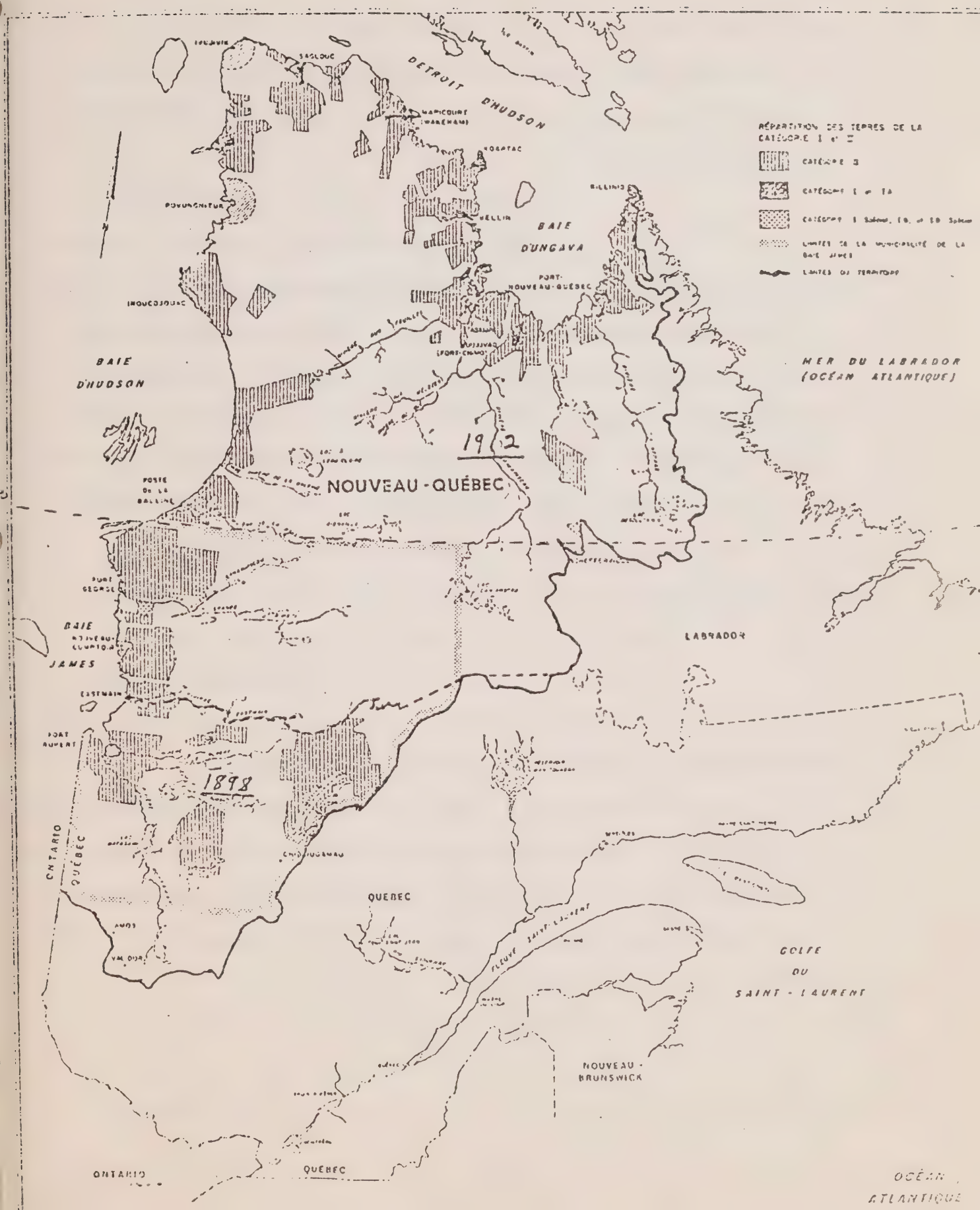
Au cours de cet exposé, il sera question d'historique, de législation, des implications du gouvernement, des autochtones et des promoteurs en regard du processus d'application des évaluations environnementales ainsi que des exemples de l'application du régime de l'environnement.

HISTORIQUE (Voir carte ci-jointe)

L'acte de l'Amérique du Nord Britannique a identifié les frontières du Québec à celles du Bas-Canada. Toutefois, le Parlement du Canada peut, avec le consentement de la législation d'une province, modifier les limites de cette province aux termes et conditions acceptées par la dite législature.

Effectivement, le territoire du Québec fut agrandi une première fois en 1898 et une autre fois en 1912. Alors que dans le cas de 1898, aucune condition n'était attachée à l'extension des frontières du Québec, les lois de 1912 prévoyaient comme condition à l'agrandissement des frontières que la province de Québec" reconnaîtra les droits des habitants autochtones dans les territoires dans la même mesure et obtiendra la remise de ces droits de la même manière que le gouvernement du Canada a, ci-devant reconnu ces droits et obtenu leurs remises" aucune échéance n'étant toutefois reliée à l'accomplissement de cette condition.

Avant 1970, le Québec n'avait jamais donné suite à cette condition de l'extension de ses frontières. Toutefois avec le début des travaux hydro-électriques de la Baie James, les autochtones du territoire décidèrent d'entreprendre des poursuites judiciaires de façon à faire arrêter les dits travaux en alléguant qu'ils étaient de nature à leur faire perdre leurs droits de façon définitive. Les Inuit et les Cris


DÉTROIT D'HUDSON
BAIE D'UNGAVA
BAIE D'HUDSON
BAIE JAMES
NOUVEAU-QUÉBEC
1912
1898
LABRADOR
MER DU LABRADOR (OCÉAN ATLANTIQUE)
GOLFE DU SAINT-LAURENT
QUEBEC
ONTARIO
QUÉBEC
NOUVEAU-BRUNSWICK
OCÉAN ATLANTIQUE

décidèrent d'entreprendre des procédures légales. Ils demandèrent que la loi sur le développement de la Baie James soit déclarée ultra-vires et l'émission d'une ordonnance d'injonction permanente pour mettre fin aux travaux déjà en cours.

Devant l'importance et l'ampleur de la question, le gouvernement du Québec décida d'agir et entreprit des négociations avec les parties concernées. Les négociations durèrent deux ans et le 11 novembre 1975, le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, l'Hydro-Québec, le Grand Conseil des Cris, la Northern Québec Inuit Association, et le gouvernement du Canada ont signé la Convention de la Baie James et du Nord québecois.

Convention

Cette Convention couvre les territoires décrits dans les lois d'extension des frontières du Québec de 1898 et 1912. Par cette entente les droits que pourraient avoir les autochtones signataires sur les dits territoires de la province sont éteints et remplacés par des nouveaux droits et avantages qui touchent tous les aspects de la vie des autochtones. Les droits des autochtones non-signataires sont aussi éteints et le Québec s'engage à négocier avec eux toute revendication qu'ils peuvent avoir relativement au territoire.

Le texte de la Convention est un document dont la teneur couvre tout ce qui regarde la vie autochtone ainsi que la protection de l'environnement.

Législation et régime de l'environnement

La Convention accorde une place prépondérante à la protection de l'environnement. Elle y consacre entièrement les chapitres 22 et 23 ainsi que leurs annexes. La Convention prévoit la mise en place de structures qui permettent aux autochtones de participer à la gestion de la protection de l'environnement. Ces structures ont été confirmées dans la loi 30, sanctionnée le 22 décembre 1978 et qui modifie la loi de la qualité de l'environnement. Cette loi donnait ainsi effet à certaines dispositions prévues dans la Convention qui traite de l'environnement et du développement futur des territoires traditionnellement occupés par les Inuit et les Cris du Québec.

Légalement, entraient alors en vigueur deux régimes environnementaux particuliers, permettant aux Cris et aux Inuit de participer aux prises de décision touchant le développement des territoires nordiques et des ressources qu'on y trouve.

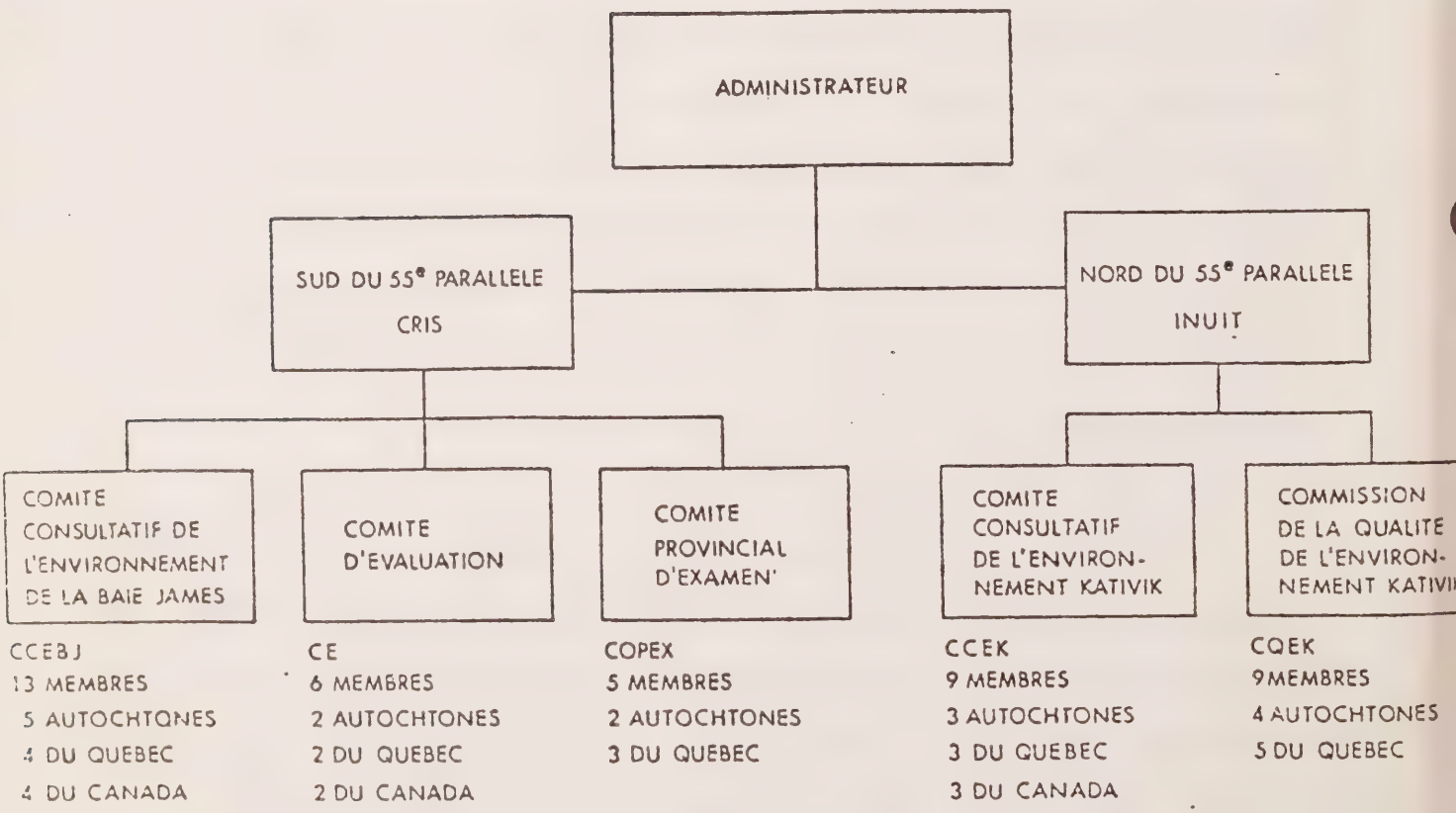
Chacun des deux régimes, dont les responsabilités d'application incombent au ministre de l'Environnement, a bien ses particularités, ainsi l'un s'applique au sud, l'autre, au nord du 55e parallèle; l'un fait intervenir les Cris, l'autre, les Inuit, l'un fait jouer un rôle à trois

organismes où siègent des autochtones, l'autre à deux seulement. Pour expliquer davantage les deux régimes, le tableau suivant en est une illustration succinte.

CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUEBECOIS

LOI DU QUEBEC No 30-1978

COMITES



Pour une meilleure compréhension du schéma précédent, il est opportun de mentionnner très sommairement quel est le rôle de chaque comité:

1. Les comités consultatifs de la Baie James et Kativik recommandent aux gouvernements responsables les lois, les règlements et les autres mesures appropriés, relatives au régime de protection de l'environnement et du milieu social, qu'applique l'autorité appropriée.

2. Le Comité d'évaluation recommande à l'administrateur la nature et la portée des études d'impact sur l'environnement et le milieu social.

3. Le Comité provincial d'examen analyse les études d'impact et fait des recommandations à l'administrateur.

4. La Commission de la qualité de l'environnement Kativik remplit le même rôle que les deux précédents et après analyse des études d'impact, décide de l'acceptabilité ou non du projet avec les conditions appropriées, s'il y a lieu.

Il est à remarquer la présence des autochtones sur chacun des comités.

Les deux régimes bien que séparés offrent beaucoup de similitude. Elles font en sorte que les environnementalistes en général considèrent ces deux régimes comme des plus rigoureux envers la mise en chantier de projets ainsi que des plus complets envers les études environnementales. Il n'en demeure pas moins que le processus, compte tenu de l'in-

tervention de plusieurs comités, demeure complexe en ce qui regarde le cheminement administratif menant à une décision gouvernementale.

Les deux régimes environnementaux reposent sur des principes fixés dans la loi, et les différents organismes impliqués dans le processus d'examen des impacts ont l'obligation de leur accorder une attention particulière. Ces principes démontrent des préoccupations spécifiques qui vont bien au-delà des questions purement écologiques. Si, comme habituellement, la protection de la faune, du milieu physique et biologique est envisagée, la protection de l'environnement et du milieu social est également considérée en vue de minimiser par rapport aux autochtones les répercussions négatives des activités reliées au projet. C'est pourquoi, parmi les objectifs des régimes, on trouve également la protection des autochtones eux-mêmes de leurs sociétés, de leurs communautés et de leurs économies. Les droits et les intérêts des non-autochtones sont eux aussi pris en considération.

Les règlements récemment adoptés par le gouvernement, relativement au contenu des études d'impacts exigibles des promoteurs de projets, tiennent compte de ces préoccupations.

Implications du promoteur, des autochtones et du gouvernement dans le processus des évaluations environnementales.

a) Promoteur

La loi qui a créé les deux régimes environnementaux particuliers au territoire nordique du Québec laisse au promoteur d'un projet de développement peu de latitude vis-à-vis les règles du gouvernement. C'est en effet dans des annexes à la loi de la qualité de l'environnement que sont contenues la liste des projets obligatoirement soumis et celle de ceux obligatoirement soustraits à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social. Ces listes sont loin d'être exhaustives, il est vrai, mais tout projet qui n'y apparaît pas est obligatoirement soumis à un organisme, où siègent des Cris ou des Inuit, qui recommande à l'administrateur des régimes, en l'occurence, le sous-ministre de l'environnement, l'assujettissement ou le non-assujettissement du projet à la procédure d'évaluation et d'examen. L'administrateur doit alors rendre sur le sujet une décision conforme à la recommandation de l'organisme où siègent les Inuit (Commission de la qualité de l'Environnement Kativik); il peut cependant différer d'opinion avec le comité où siègent les Cris, mais il devra alors discuter de ses divergences de vue avant d'émettre un avis définitif.

De par la loi créant les régimes, il appartient au promoteur d'un projet obligatoirement assujetti à la procédure d'évaluation et d'examen d'informer le ministère de l'Environnement de ses intentions à une phase pré-

liminaire du projet, c'est-à-dire au moment où il étudie les options possibles et les implications techniques, économiques et sociales, les informations touchant la nature du projet, son site éventuel et sa date prévisible de mise en chantier.

Il y va de la responsabilité du promoteur d'effectuer lui-même, à ses frais, les recherches, études et analyses exigées dans le cadre du processus d'examen. Il ne pourra débuter la réalisation de son projet qu'une fois délivrée l'autorisation prévue et qu'il aura donné la garantie que les correctifs exigés seront apportés.

b) Les autochtones.

Quoique sur le plan de la décision administrative l'Etat reste toujours maître des règles du jeu aboutissant au développement du territoire ou d'une resssource particulière, et que, c'est toujours à lui qu'il appartient de décider si un projet de développement sera mis en chantier ou pas, il n'en demeure pas moins qu'à l'intérieur des deux régimes environnementaux, concernant les territoires nordiques, les autochtones ont un rôle important à jouer.

Tel que mentionné précédemment, leur présence et leur participation dans les différents comités du régime assurent déjà l'assentiment, la contribution ou le rejet des autochtones à tout projet soumis. Ainsi l'Etat ne pourrait modifier, sans consulter préalablement les autochtones, les règles qu'il a adoptées dans la loi et qui régissent les procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social.

Quant à la procédure d'évaluation et d'examen elle-même, elle donne aux autochtones, par le biais des organismes mis en place, la possibilité d'intervenir dans le développement des ressources à un stade initial durant lequel la forme définitive du projet n'est pas encore arrêtée.

Ainsi, dès que le promoteur d'un projet de développement non-automatiquement soustrait à la procédure d'examen fournit à l'administrateur des régimes les informations préliminaires sur son projet, l'administrateur doit consulter un organisme où siègent des autochtones. Cet organisme fait connaître à l'administrateur du régime ses exigences sur le genre d'étude qu'il souhaite. Les autochtones peuvent également intervenir par leurs commentaires et recommandations au niveau du processus d'examen des études d'impact.

L'apport des autochtones dans le processus d'évaluation et d'examen est lui-même appuyé par une consultation des représentants de comités auprès de l'administration régionale autochtone ou chez les bandes elles-mêmes.

On peut alors affirmer que le rôle joué par les autochtones dans le processus des évaluations environnementales relatives aux projets de développement est très important et leur participation aux différents organismes en est une preuve tangible.

c) Gouvernement du Québec.

La loi sur la Qualité de l'environnement du Québec comporte des régimes environnementaux très élaborés devant s'appliquer sur le territoire de la Baie James et du Nord québecois. Le ministère de l'environnement du Québec est responsable de l'application de cette loi et la création des différents comités préposés au Nord québecois constitue un des volets des responsabilités du gouvernement.

Le régime englobant les questions sociales et celles de l'environnement est soumis à des principes directeurs ayant pour but d'assurer la subsistance des autochtones et de protéger leur société ainsi que les terres dont ils disposent avec les droits de chasse, de pêche et de trappage afférents.

Le ministère voit donc à la bonne marche des différents comités et à la prise de décision relative aux projets de développement, sous recommandation des comités concernés. Dans ses structures, le ministère possède une direction totalement versée dans la protection de l'environnement et qui a le rôle d'évaluer les projets présents et futurs en regard de leurs conséquences sur l'environnement. Leur champ d'action couvre tout le reste de la province. Toutefois, la direction des évaluations environnementales joue un rôle de contre-expertise en ce qui regarde les avis et les recommandations des différents comités prévus dans la loi et sert de consultant à l'administrateur dans ses décisions relatives à la poursuite des projets.

En plus de ses responsabilités vis-à-vis les évaluations environnementales des projets, le ministère de l'environnement exerce un rôle de protecteur de l'environnement dans les activités journalières qui se déroulent sur le territoire de la Baie James et du Nord québecois.

Une direction régionale de l'Environnement établie à Radisson en 1980 joue un rôle prépondérant dans le domaine du contrôle et de la surveillance de l'environnement. Onze personnes en emploi permanent, comprenant personnel technique et clérical y ont leur pied à terre. Deux secteurs sont identifiés où la direction a à concentrer ses efforts soit le maintien d'une qualité acceptable de l'hygiène du milieu sur tout le territoire ainsi que la surveillance de l'exploitation des ressources.

Les secteurs sont rattachés au développement industriel et municipal. On y retrouve des activités comme le contrôle de la qualité de l'eau potable, du traitement et de l'élimination des eaux usées, des déchets domestiques.

De plus, la mise en place des infrastructures hydro-électriques suppose l'analyse et l'autorisation du projet concernant l'établissement de campements industriels, l'exploitation de carrières et sablières ainsi que la gestion de déchets solides et liquides.

La présence de la direction régionale de l'environnement à Radisson avec pouvoir décisionnel dans plusieurs domaines constitue un pas immense dans la protection de l'Environnement du Nord québecois. Son rôle reçoit une attention très soignée de la part des administrateurs et on ne peut que se réjouir du succès de ses activités jusqu'à maintenant.

Projet Grande-Baleine
Les variantes d'aménagement

A titre d'exemple de développement dans le Nord québecois et où l'environnement occupe une place importante, il faut parler du projet Grande-Baleine qui est actuellement dans sa phase de planification. Essentiellement, il s'agit du harnachement hydro-électrique de deux rivières pour la production d'électricité. Le projet toutefois comporte plusieurs options et elles peuvent se résumer comme suit:

1. Le détournement de la Petite-rivière-de-la-Baleine vers la Grande-Rivière avec le harnachement de cette dernière.

2. Le réhaussement des réservoirs de GB2 et GB3, le dernier réservoir ne faisant qu'un avec celui du lac Bienville.

3. L'aménagement séparé des bassins versants de la Grande et de la Petite-Rivière-de-la-Baleine.

4. Le harnachement de la Grande-rivière-de-la-Baleine seulement.

Voir carte # 1

Fait unique dans la majorité des projets nordiques le projet en question se situe aux frontières du 55e parallèle et enjambe à la fois le territoire inuit et le territoire cri, de sorte que les deux régimes d'environnement y sont impliqués.

Le projet a déjà franchi quelques étapes initiales dans le domaine de l'environnement. En effet le Comité d'évaluation a soumis ses directives à l'administrateur qui a fourni les rapports sectoriels d'étude d'impact préliminaire sur les accès, les variantes d'aménagement et l'approvisionnement en eau potable des Poste-de-la-Baleine. Le rapport sur la main d'oeuvre et l'embauche doit paraître sous peu. Les commentaires du Comité provincial d'examen et de la Commission de la Qualité de l'environnement Kativik sont parvenues à l'administrateur du Régime et la variante 4 a fait l'objet de la recommandation par les deux comités pour la poursuite de l'étude au stage du rapport final. L'aménagement de la Grande-Rivière-de-la-Baleine seulement ressort clairement comme étant la variante préférentielle sur le plan écologique. En effet, cette variante évite de perturber les milieux des lacs de tête, (Mollet, Vaujours, Saindon), de la Petite-rivière-de-la-Baleine et laisse à l'état naturel les lacs Elizabeth et Kakupis. Les rivières Coats, Boutin et Petite-rivière-de-la-Baleine ne sont pas affectées sans compter l'estuaire de la Petite-rivière-de-la-Baleine qui sert de milieu de support aux bélugas.

La recommandation s'est donc faite sur des motifs environnementaux de manière à minimiser les impacts sur le milieu.

Les accès

Le même processus s'est poursuivi en ce qui regarde les accès au complexe Grande-Baleine. Plusieurs options ou scénarios s'offraient au promoteur.

Trois scénarios ont été élaborés à partir des éléments de la problématique, chacun de ces scénarios reposent sur une façon différente d'envisager l'accès au territoire. Le premier scénario cherche à réduire au minimum les infrastructures de transport, le deuxième préconise des infrastructures temporaires et le dernier envisage l'implantation d'infrastructures permanentes.

De ces scénarios, celui qui favorise l'implantation d'infrastructures d'accès permanentes a été retenu parce que c'est celui qui répond le mieux aux besoins d'Hydro-Québec (en termes d'accessibilité continue aux chantiers), parce qu'il satisfait une partie des besoins régionaux en termes de respect de la Convention, d'ouverture d'un territoire isolé, de désenclavement des communautés locales et de satisfaction de la demande régionale de transport. Quant à l'environnement le choix entre différentes options de tracé peut déboucher sur des répercussions minimales relativement à sa protection.

Bien que des infrastructures permanentes ne soient pas incompatibles avec la pratique des activités de chasse, de pêche et de piégeage des autochtones, avec le respect des droits de ces derniers sur certaines terres, certaines activités et certaines espèces et avec la protection de l'environnement, une attention particulière doit être apportée à ces trois points, avec la participation des autochtones, afin de s'assurer que les infrastructures mise en place ne causent pas préjudice et soient environnementalement acceptables.

Le scénario retenu permet de combiner plusieurs modes de transport. La route sera le moyen de transport privilégié pour accéder aux chantiers. Quant au chemin de fer, il n'est pas prévu de prolongement des lignes existantes.

Le transport maritime semble à priori intéressant, étant donné son coût relativement peu élevé et la capacité importante des navires. Toutefois, ce mode de transport risque de présenter des inconvénients à cause surtout de la brièveté de la saison de navigation, de la disponibilité plus ou moins grande des navires et du caractère spécial de certains équipements à transporter.

Enfin, le transport aérien est considéré comme un mode de transport complémentaire utilisé surtout pour les travailleurs et les marchandises spéciales.

Les comités concernés ont fait leurs recommandations et se sont surtout attardés aux tracés de route et au choix d'une variante avant de juger l'étude d'impact finale.

Comme on le peut voir à la carte # 2, les options de tracé ou plutôt de corridor étaient nombreuses. Les comités d'évaluation, d'examen et de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik se sont tous penchés sur le problème surtout en regard des répercussions environnementales mais aussi en regard des aspects socio-économiques.

Après soumission de l'étude d'impact préliminaire, les comités concernés se sont prononcés pour le corridor CI (carte # 3) dans la perspective d'une étude d'impact finale sur cette option.

Même si tous les aspects environnementaux n'étaient pas couverts de façon complète dans l'étude d'impact préliminaire, les données recueillies permettaient quand même de recommander le corridor C I et de procéder à l'étude d'impact finale en couvrant en détail cette fois-ci tous les aspects environnementaux que le choix du corridor exige. Il semble toutefois que le corridor CI reste toujours le plus intéressant au point de vue technique et économique et qu'il est acceptable au point de vue environnemental.

L'administrateur décidera de la solution à retenir après avoir analysé l'avis de la direction des évaluations environnementales de

son ministère et les recommandations des deux comités concernés du régime d'environnement de la Baie James et du Nord québecois.

Le processus sera sensiblement le même au niveau de l'étude d'impact finale.

De façon générale, on peut dire que les études d'impact sur l'environnement portent sur le milieu biophysique ainsi que le milieu social sans toutefois négliger les incidences économiques. Tous les aspects de chaque domaine y sont couverts amplement de sorte que le jugement porté par les comités mandatés pour le faire est basé sur une connaissance approfondie du milieu permettant ainsi de porter un jugement éclairé sur les différentes options proposées.

Lorsqu'une recommandation est formulée par un comité concernant l'acceptation d'un projet ou non elle est dans la plupart des cas accompagnée de conditions ou de mesures correctrices qui rendront le projet acceptable ou du moins minimiseront les effets nocifs sur le milieu ambiant tant environnemental qu'humain.

Les deux exemples mentionnées plus haut, relatifs au complexe Grande-Baleine, touchent exceptionnellement les deux régimes d'environnement, nord et sud.

Beaucoup d'autres projets mineurs font et ne feront l'objet que d'un seul régime dépendant de leur localisation. On ne saurait donc passer sous silence des projets de moindre envergure tels les opérations forestières, les routes d'accès, les ouvertures de mines, les aéroports etc..etc... Il existe déjà une liste très longue de projets mineurs qui font l'objet du processus environnemental relatif aux nouveaux développements. La plupart des comités travaillent à plein temps sur les projets nordiques dans le but de protéger l'environnement.

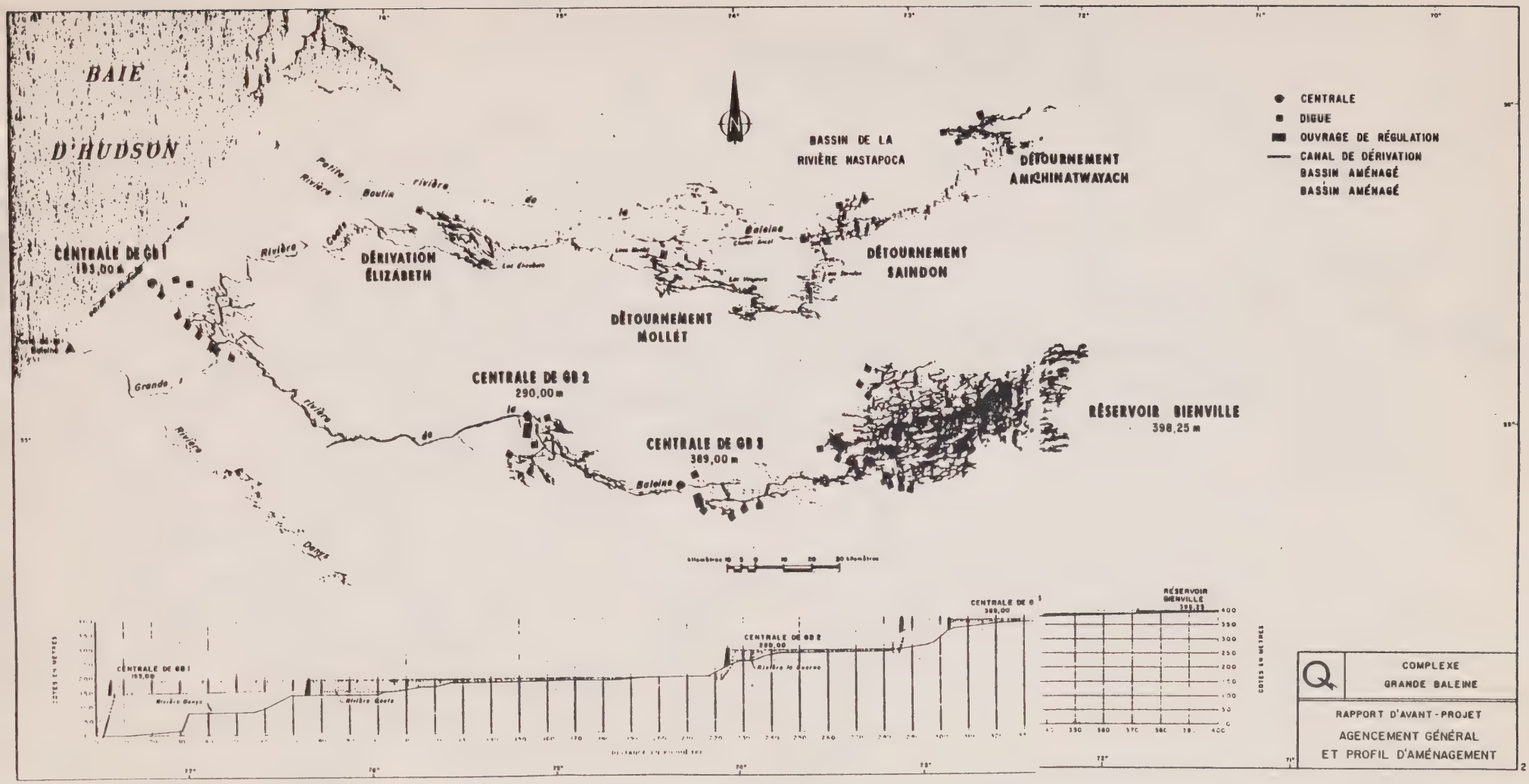
Conclusion

Les développements hydro-électriques sont loin d'être terminés dans le Nord québecois, on prévoit qu'ils seront très déterminants d'ici l'an 2000 et même davantage. Les projets Nottaway-Broadback-Rupert et Grande-Baleine ne sont qu'à leur début. Il y aura également la phase II du projet la Grande avec le harnachement de la rivière Laforge et possiblement l'exploitation éventuelle des ressources de l'Ungava. A ceci on doit ajouter les lignes électriques et la construction des infrastructures routières.

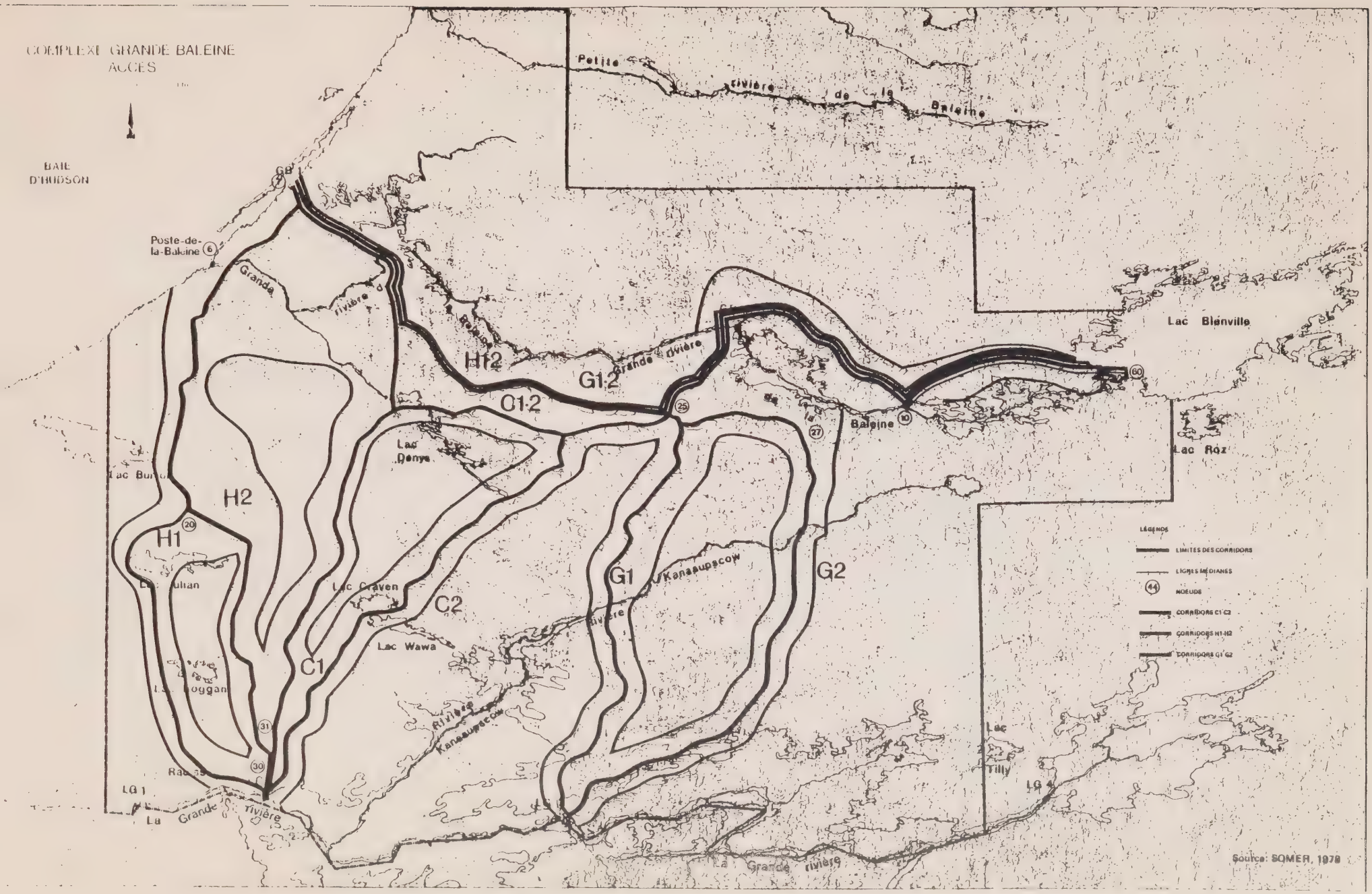
Comme on a pu le voir dans les pages précédentes la Convention et la loi de la qualité de l'environnement couvrent en très grande partie tous les aspects de la vie des autochtones, qu'ils soient Cris ou Inuit. Un organisme gouvernemental, le Sagmai (Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et Inuit) assure la coordination entre les différents ministères dans leurs activités respectives sur le territoire.

En ce qui regarde l'environnement, la loi actuelle y fait une très large part. A nul endroit au Québec peut-on se vanter d'avoir un régime d'environnement aussi complet et aussi généreux pour ses occupants. Les cinq comités d'environnement créés par la Convention et par la loi # 30, la présence sur le territoire des inspecteurs du ministère de l'Environnement, l'existence des départements d'environnement à l'Hydro-Québec, à la Société d'énergie et à la Société de développement de la Baie James ainsi que la direction des Evaluations environnementales du ministère de l'Environnement constituent une garantie existante nulle part ailleurs au Québec que l'environnement recevra toujours une protection adéquate dans les développements futurs du grand Nord québecois. L'activité de tous les comités à date prouve que le processus fonctionne bien et il est certain que les préoccupations environnementales garderont leur priorité dans la planification et la réalisation des travaux proposés.

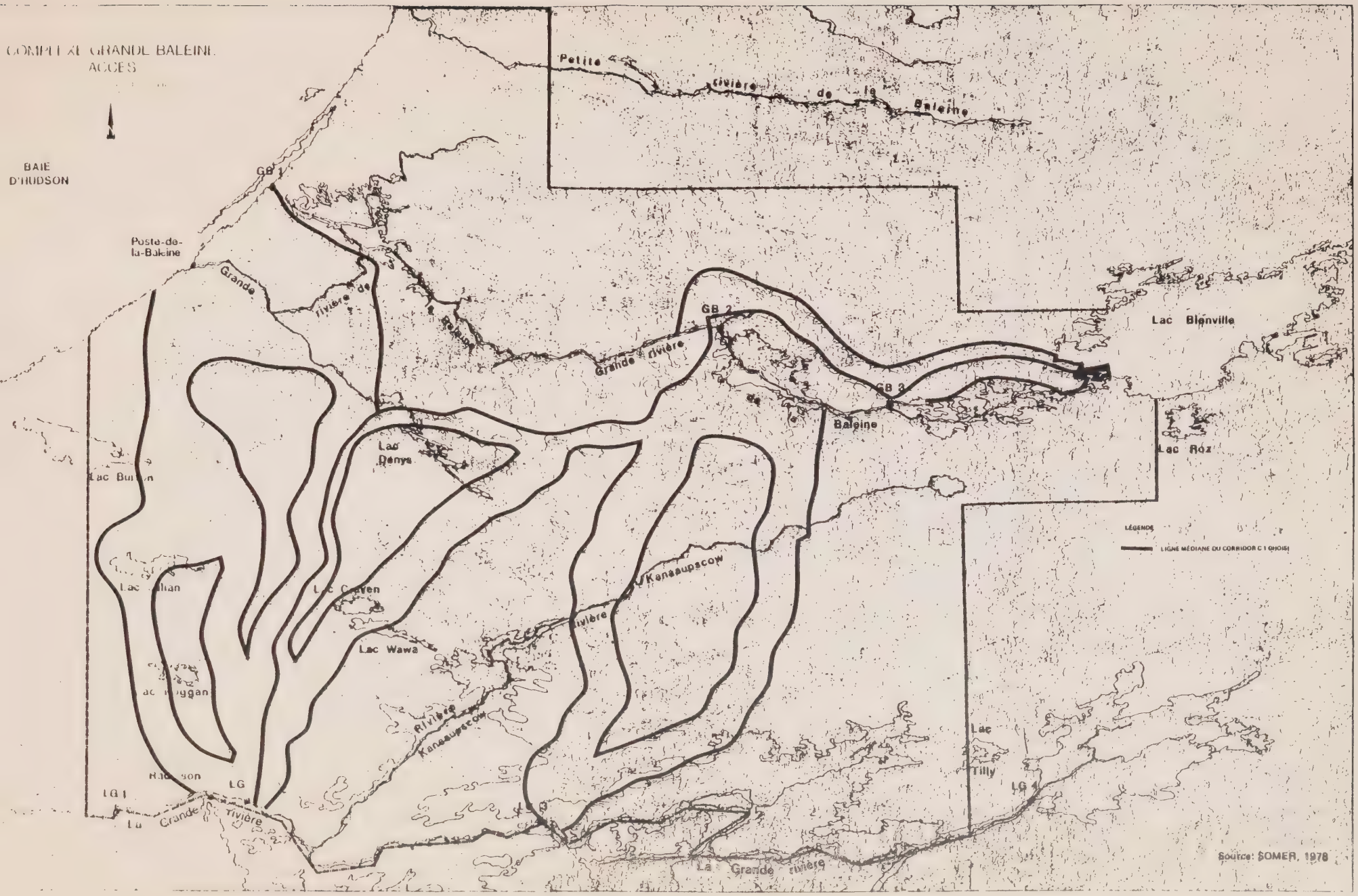
ANNEXES.


BAIE D'HUDSON
CENTRALE DE GB 1
193,00 m
DÉRIVATION ÉLIZABETH
DÉTOURNEMENT MOLLÉT
BASSIN DE LA RIVIÈRE NASTAPOCA
DÉTOURNEMENT AMICHINATWAYACH
DÉTOURNEMENT SAINDON
CENTRALE DE GB 2
290,00 m
CENTRALE DE GB 3
389,00 m
RÉSERVOIR BIENVILLE
398,25 m
CENTRALE
DIGUE
OUVRAGE DE RÉGULATION
CANAL DE DÉRIVATION
BASSIN AMÉNAGÉ
BASSIN AMÉNAGÉ
COTES EN MÈTRES
COMPLEXE GRANDE BALEINE
RAPPORT D'AVANT-PROJET
AGENCEMENT GÉNÉRAL ET PROFIL D'AMÉNAGEMENT

Corridors retenus



Corridor choisi



DOCUMENT: 860-91/022

FOURTH ANNUAL INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR NORTHERN DEVELOPMENT

Communique

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
September 15-17, 1981

COMMUNIQUE

The Fourth Annual Conference of Ministers Responsible for Northern Development, held in Happy Valley/Goose Bay Labrador, is now concluded. The Conference was chaired by the Honourable Joseph Goudie, Minister of Rural, Agricultural and Northern Development of the Government of Newfoundland and Labrador. In attendance were the Honourable Leo Bernier of Ontario, the Honourable Marcel Léger of Québec, the Honourable Douglas Gourlay of Manitoba, the Honourable Jerry Hammersmith of Saskatchewan, the Honourable Elmer Borstad of Alberta, the Honourable Richard Nerysoo of the Northwest Territories, Mr. Ron Knight of British Columbia and Mr. Colin Heartwell of the Yukon.

As a group of Ministers responsible for the development of our respective provincial and territorial northlands, our discussions have been directed at several issues which we consider to be of major importance to the future of the Canadian mid and far north.

Of primary emphasis in our discussions was the issue of "Northern Development and the Environment", the Conference theme. On this issue each Minister reviewed the legislation and regulations pertinent to environmental impact assessment within their respective jurisdictions. With the pressures for development in the north increasing in an energy hungry world, the Ministers found it timely to inform one another of the attempts, both successful and otherwise, that their jurisdictions have made to both safeguard the human and physical environment of the north and to provide an orderly framework within which development can occur.
The discussion emphasized the need for ensuring an approval mechanism which involves proponents, government, and the public jointly, in assessing the biophysical, social and economic impacts of proposed developments. Special note was taken of a need to strengthen existing environmental assessment procedures with respect to the cumulative effects of development in areas where the process has occurred rapidly.

Additional to this, the Ministers reviewed the Draft report of a task force on northern housing which was established last year. Having reviewed the

draft document, which describes innovative approaches to northern housing in each jurisdiction. The Ministers have directed the Task Force of Deputy Ministers to develop guidelines designed to make better use of resources in providing more acceptable housing for northern peoples. The guidelines are to be available for the 1982 meeting.

The Ministers also discussed new orientations that the Federal Government is seemingly adopting towards regional development. They have stated their deep concern regarding the policy of the Federal Government which consists in unilateral intervention into regional development throughout Canada.

While in the past, federal aid to regional development has largely been channelled through general and auxiliary agreements with provincial/territorial governments, the Federal Government would now endeavor to undertake development programs at regional and sub-regional levels unilaterally with various economic agencies. The Federal Ministers responsible for DREE has also announced his intention to multiply his Department's Offices within regions, to stimulate

... 4

the establishment of local development oriented bodies, and to broaden federal programs with a view to intervene directly among community groups.

The Provincial and Territorial Ministers consider that this new federal approach is more the expression of a search for political gains than a real promotion of development programs for which the provincial/territorial governments have primary responsibility. Moreover, they have said that the intentions of DREE to act independently of the provincial/territorial governments would in all probability entail a duplication of services which will lead to a waste of public funds. The Ministers have related this new DREE approach to the actual campaign of the Federal Government to establish unilaterally and in its favour a new sharing of responsibilities within the Canadian Federation, and oppose it.

The Ministers request that DREE concentrate its efforts on the coordination of the various interventions by federal Ministries and organisms as well as on the harmonization of federal development

policies with those of provincial/territorial governments in a continuation of the General Development Agreement process. The Ministers concur that this flexible and effective approach to bilateral co-ordination of public investment in the north should not be discontinued.

It was announced that the next Conference will be held in Prince Albert, Saskatchewan in the Fall of 1982. The Conference theme for the 1982 Conference has been identified as "Prospects and Constraints for Northern Development in the 1980s."

DOCUMENT: 860-91/022

QUATRIEME CONFERENCE INTERPROVINCIALE ANNUELLE DES MINISTRES RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT DU NORD

Communiqué

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
Du 15 au 17 septembre 1981

COMMUNIQUE

La Quatrième Conférence annuelle des ministres responsables du développement du Nord, qui s'est tenue à Happy Valley-Goose Bay (Labrador) sous la présidence de l'honorable Joseph Goudie, ministre du Développement rural, agricole et du Nord de Terre-Neuve et du Labrador, vient de prendre fin. Ont assisté à la Conférence les honorables Leo Bernier, de l'Ontario, Marcel Léger, du Québec, Douglas Gourlay, du Manitoba, Jerry Hammersmith, de la Saskatchewan, Elmer Borstad, de l'Alberta, Richard Nerysoo, des Territoires du Nord-Ouest, Ron Knight, de la Colombie-Britannique, et M. Colin Hartwell, du Yukon.

En notre qualité de ministres responsables du développement des régions septentrionales de nos provinces et territoires respectifs, nous avons débattu de plusieurs questions qui, à notre avis, revêtent une grande importance pour l'avenir du Nord et du Grand Nord canadiens.

Nous avons mis particulièrement l'accent sur le développement du Nord et l'environnement, qui était le thème de la Conférence. Pour l'étude de cette rubrique, les ministres ont présenté à tour de rôle la loi et les règlements relatifs à l'évaluation des

incidences sur l'environnement dans leur administration respective. Comme d'une part, les pressions exercées en faveur du développement du Nord s'accroissent sans cesse et que d'autre part, le monde est de plus en plus énergivore, les ministres ont jugé à propos de faire connaître à leurs homologues les mesures, fructueuses ou non, que leurs administrations ont prises pour protéger l'environnement humain et physique du Nord et pour établir un cadre propre à favoriser le développement. Les échanges ont mis en lumière la nécessité d'instituer un mécanisme d'approbation réunissant les personnes qui présentent des propositions, le gouvernement et le public afin d'évaluer les incidences biophysiques, sociales et économiques des projets proposés. On a tout particulièrement insisté sur le besoin d'améliorer les méthodes d'évaluation des effets cumulatifs du développement sur l'environnement dans les régions où l'évolution a été rapide.

Les ministres ont également examiné le projet de rapport d'un groupe de travail sur l'habitation dans le Nord qui a été constitué l'an dernier. Après avoir étudié le projet, qui décrit de nouvelles attitudes face à l'habitation dans le Nord dans chaque adminis-

tration, ils ont chargé le groupe de travail de sous-ministres d'élaborer pour la réunion de 1982 des lignes directrices destinées à rationaliser l'utilisation des ressources, c'est-à-dire à garantir aux populations du Nord des logements plus acceptables.

Les ministres ont également discuté de nouvelles orientations que semble vouloir se donner le gouvernement fédéral en matière de développement régional. Ils se sont dits très inquiets de l'attitude du gouvernement fédéral, qui veut intervenir de façon unilatérale dans le développement régional partout au Canada.

Alors que l'aide fédérale au développement régional s'est surtout canalisée jusqu'ici dans des ententes-cadres et des ententes auxiliaires avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral essaierait maintenant de mettre en oeuvre unilatéralement des programmes de développement aux niveaux régional et sous-régional, auprès des agents économiques. Le Ministre responsable du ministère fédéral de l'Expansion économique régionale a également annoncé son intention de multiplier les bureaux du MEER à travers les régions,

de stimuler la fondation d'organismes locaux de développement, d'élargir les programmes fédéraux dans le but d'intervenir directement dans toutes les localités et auprès des groupes.

Les ministres des provinces et des territoires considèrent que cette nouvelle démarche fédérale traduit davantage la recherche d'un intérêt politique que la promotion de programmes de développement cohérents dont les gouvernements des provinces et des territoires sont les premiers responsables. De plus, ils ont déclaré que les intentions du MEER d'agir de plus en plus indépendamment de gouvernements provinciaux et territoriaux comportaient un risque certain de double emploi de services qui amènerait un gaspillage de fonds publics. Les ministres ont relié la démarche du MEER à l'offensive actuelle du gouvernement fédéral pour établir unilatéralement et en sa faveur un nouveau partage des responsibilités au sein de la fédération canadienne, et s'y opposent.

Les ministres demandent au MEER de concentrer plutôt ses efforts sur la coordination des interventions des divers ministères et organismes fédéraux et sur l'harmonisation des politiques fédérales de développement avec celles que mettent en oeuvre les gouvernements

des provinces et des territoires dans le cadre des accords généraux de développement. Les ministres s'accordent tous pour dire que l'attitude souple et positive qui accompagne actuellement la coordination bilatérale des investissements publics dans le Nord ne doit pas cesser.

Il a été annoncé que la prochaine Conférence se tiendra à l'automne 1982 à Prince Albert (Saskatchewan). Elle aura pour thème "Les perspectives et les contraintes du développement du Nord au cours des années 80".

DOCUMENT: 860-91/024

FOURTH ANNUAL INTERPROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS WITH RESPONSIBILITY FOR NORTHERN DEVELOPMENT

QUATRIEME CONFERENCE INTERPROVINCIALE ANNUELLE
DES
MINISTRES RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT DU NORD

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
September 15-17, 1981

Happy Valley - Goose Bay
(Labrador)
Du 15 au 17 septembre 1981

LIST OF PUBLIC DOCUMENTS

LISTE DES DOCUMENTS PUBLICS

DOCUMENT NO. N° DU DOCUMENT	SOURCE ORIGINE	TITLE TITRE
860-91/005		Northern Preference Policies in Contracting
860-91/006		& Business Development in Northern Sask.
		Northern Development and the Environmental Assessment Procedure in Saskatchewan.
860-91/010	Saskatchewan	Saskatchewan - Status Report and Update Rapport et mise à jour de la situation en Saskatchewan
860-91/011	Newfoundland	Notes for a Speech by the Honourable A. Brian Peckford
860-91/012	Ontario	Northern Development and the Environment
860-91/013	Alberta	Provincial Update - Transition from Traditional to Wage Economy
860-91/014	Alberta	Provincial Update - Housing Design, Construction, and Delivery
860-91/015	British Columbia Colombie-Britannique	Northern Development and the Environment - The Planning and Assessment Process in British Columbia

DOCUMENT NO. N° DU DOCUMENT	SOURCE ORIGINE	TITLE TITRE
860-91/016	Québec	Le développement nordique et l'environneme Résumé
	Quebec	Northern Development and the Environment - Summary
860-91/017	Québec	Le développement nordique et l'environneme (Document de base)
	Quebec	Northern Development and the Environment (Basic Document)
860-91/018 [1]	Québec	Loi de la qualité de l'environnement
	Quebec	Environmental Quality Act
860-91/019[1]	Quebec	Rencontre
860-91/020[1]	Québec	La Convention de la Baie James et du Nord québecois - Chapitres 22 et 23
	Quebec	The James Bay and Northern Quebec Agreemer Sections 22 and 23
860-91/021[1]	Québec	La Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-est québécois: Les sociétés crie, inuit et naskapie
	Quebec	The James Bay and Northern Quebec Agreemer and the Northeastern Quebec Agreement - The Cree, Inuit et Naskapi societies
960-91/022		Communique
		Communiqué

860-91/018
860-91/020
860-91/021 Des copies de ces documents peuvent être obtenus:
Copies of these documents can be obtained at:

Librairie de l'Editeur Officiel du Québec
2450, boulevard Laurier
Ste-Foy, Québec.
G1V 2L1 (418) 643-8035

860-91/019 Des copies de ce document peuvent être obtenus:
Copies of this document can be obtained at:

SAGMAI
875, Grande-Allée est
Québec, G1R 4Y8
(418) 643-3166

DOCUMENT: 860-92/006

4TH INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR CULTURE AND HISTORICAL RESOURCES

Heritage

Alberta

May 3, 1982
Regina, Saskatchewan

HERITAGE

ISSUE:

The provincial ministers responsible for culture and historical resources are in charge of the conservation and protection of heritage resources in their respective provinces. The federal government is also involved in heritage protection and conservation, in particular through the programs of Parks Canada.

In fact, Parks Canada is now in the process of devising a plan to develop a network of historic sites: the National Historic Parks Systems Plan.

Moreover, provincial and federal governments are both concerned with the taxation issue and the protection of historical resources, and are aware of the need for co-operation in this area.

BACKGROUND:

On June 11, 1981, the Interprovincial Council of Deputy Ministers met in Quebec City with the Assistant Deputy Minister for Parks Canada, Mr. A. T. Davidson, to make an initial survey of the issues involving both federal and provincial governments. All those present at the meeting agreed on the need for federal and provincial co-operation in any program involving heritage and historical resources.

In particular, the Assistant Deputy Minister for Parks Canada agreed that the provincial governments would be consulted in the development of the National Historic Parks Systems Plan.

. . . /2

In addition, the deputy ministers agreed that the issue of taxation and the protection of historical resources required the preparation of a list of historical resources, one which will have to reflect the lists and inventories compiled by the provincial governments.

The concept of federal tax reform involving heritage properties was first presented to the Ministers of Culture in St. Andrew's, New Brunswick, in September of 1979, in "The Wolfe D. Goodman Report". Goodman made five recommendations, two of which have already been rejected by the federal Department of Finance (tax incentives to encourage the donation of heritage propertie and special tax treatment to increase privat investment in heritage).

Recommendations still under discussion:

. Abolition of Terminal Loss

The Income Tax Act may discriminate in favour of demolition and against renovation by permitting the undepreciated value of the building to be deducted against taxable income.

. Decrease in Market Value

A decrease in value may occur when a buildin is designated as a historic property. This being the case, the question arises as to whether owners of designated properties shou be able to obtain tax benefits because of reduced market value of their properties.

. Accelerated Depreciation for Renovation Expenditures

A final recommendation of the Goodman report is that heritage property owners should be permitted to write off, more quickly than is now permitted, the cost of renovation.

RECOMMENDATION:

1. The ministers responsible for culture and historical resources recognize the importance and necessity of federal-provincial consultation with respect to heritage resources. They accordingly request that their deputy ministers continue studying the matter, and give a more systematic form to federal-provincial efforts in this area.

2. The Ministers responsible for culture and historical resources convey the following positions to the federal government:

   . The Federal Departments of Finance and Environment should complete the study of the total cost and/or benefit of the terminal loss provisions of the Income Tax Act. The study must include the assessment of the impact on the revenues of the provinces.

   . A register of historic properties should be created immediately, with suitable prior consultation and agreement with the provinces, since such a list will be required to permit identification of heritage properties eligible for:

   a) decrease in market value treatment

   b) acceleration of depreciation benefits.

   Such a register should be undertaken immediately since it is not contingent upon the Federal Department of Finance's and Provincial Treasury's approval of tax reforms. The immediate moral impact of such a Registry will prevent demolition, and may precipitate further pressure for tax reform.

. . . /4

. <u>There should be immediate acceleration of studies being undertaken by the federal governments to determine:</u>

a) tax expenditure cost of allowing deduction due to decrease in value due to designation. The impact upon each province's revenues must also be assessed in any study.

b) tax expenditure cost of allowing accelerated depreciation of renovation for heritage properties. Again the impact upon each province's revenues must also be assessed.

c) the studies should also examine for both (a) and (b) the problems and costs of th direct expenditure option to both the federal and the provincial governments.

DOCUMENT: 860-92/006

4e CONFERENCE INTERPROVINCIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DES AFFAIRES CULTURELLES ET DES RESSOURCES HISTORIQUES

Patrimoine

Alberta

le 3 mai 1982
Régina (Saskatchewan)

PATRIMOINE

PROBLEMATIQUE

Les ministres provinciaux responsables des Affaires culturelles et des Ressources historiques sont responsables de la conservation et de la protection du patrimoine dans leur province. Le Gouvernement fédéral intervient également dans le domaine de la protection et de la conservation du patrimoine, notamment par les programmes de Parcs Canada.

C'est ainsi que Parcs Canada est à élaborer une politique d'aménagement d'un réseau de sites historiques: le plan des parcs historiques nationaux.

De plus, les gouvernements provinciaux et le Gouvernement fédéral sont préoccupés de la question de la fiscalité et de la protection des biens historiques et conscients de la nécessité d'agir de concert en ce domaine.

HISTORIQUE

Le 11 juin 1981, à Québec, le Conseil inter-provincial des sous-ministres a rencontré le sous-ministre responsable de Parcs Canada, monsieur A.T. Davidson pour faire un premier tour d'horizon des questions intéressant les gouvernements fédéral et provinciaux. Au cours de cette réunion, tous se sont mis d'accord sur la nécessité d'une véritable concertation fédérale-provinciale pour tout programme touchant le patrimoine et les biens historiques.

Le sous-ministre responsable de Parcs Canada a notamment convenu que les gouvernements provinciaux seraient consultés sur la politique du plan de réseau des sites historiques.

. . . /2

En ce qui regarde la fiscalité et la protection des biens historiques, les sous-ministres ont convenu que cette question pose le problème de l'établissement d'une liste des biens historiques, liste qui devra nécessairement tenir compte des listes et des inventaries des gouvernements provinciaux.

L'idée d'une réforme fiscale fédérale touchant les biens patrimoniaux a été soumise pour la première fois aux ministres de la Culture à St. Andrew's (Nouveau-Brunswick) en septembre 1979, dans le "Rapport Wolfe D. Goodman". M. Goodman avait fait cinq recommendations, dont deux ont déjà été rejetées par le ministère fédéral des Finances (stimulants fiscaux visant à encourager le don de biens patrimoniaux et mesures fiscales particulières pour accroître les investissements privés dans le secteur du patrimoine).

Recommandations encore à l'étude

. Abolition de la perte finale

Il se peut que la Loi de l'impôt sur le revenu favorise la démolition des immeubles plutôt que leur rénovation en permettant que leur valeur non dépréciée soit déduite du revenu imposable.

. Diminution de la valeur marchande

La désignation d'un immeuble comme monument historique peut se traduire par une diminution de valeur. Il faut donc se demander si les propriétaires d'immeubles ainsi désignés ne devraient pas se voir accorder des avantages fiscaux en raison de la réduction de la valeur marchande de leur propriété.

. Amortissemement accéléré des dépenses de rénovation

Le rapport Goodman recommande enfin que les propriétaires de biens partrimoniaux puissent amortir le coût des rénovations plus tôt qu'à l'heure actuelle.

RECOMMANDATION

1. "Les ministres provinciaux responsables des Affaires culturelles et des Ressources historiques reconnaissent l'importance et la nécessité d'une consultation fédérale-provinciale en matière de patrimoine et d'inventaire des biens historiques. A cet effet, ils demandent aux sous-ministres de continuer d'étudier la question et de structurer plus systématiquement les relations fédérales-provinciales en ce domaine."

2. Les ministres provinciaux responsables des Affaires Culturelles et des Ressources historiques transmettent au gouvernement fédéral les points de vue qui suivent:

. Les ministères fédéraux des Finances et de l'Environnement devraient conclure l'étude sur le coût total ou les avantages qui découlent des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives à la perte finale. Cette étude doit notamment évaluer les répercussions possibles sur les revenus des provinces.

. Un registre des monuments historiques devrait être créé sans délai, aprés consultation et entente avec les provinces. Il faudrait que ce registre permette d'identifier les biens patrimoniaux admissibles à:

a) une diminution dans le traitement de la valeur marchande;

b) l'amortissement accéléré.

La mise au point de ce registre devrait commencer immédiatement puisqu'elle n'est pas assujettie à l'approbation des réformes fiscales par le ministère fédéral des Finances et par le Conseil du trésor provincial. L'existence même de ce registre aurait pour effet de freiner la démolition des biens du patrimoine et entraînera peut-être l'exercice de pressions en faveur de la réforme fiscale.

. Il faudrait conclure sans délai les études entreprises par le gouvernement fédéral pour déterminer:

a) Le coût fiscal d'abattements autorisés en raison de la dévalorisation des immeuble à la suite de leur désignation comme monuments historiques. Toute étude devrait évaluer également les répercussions de cette mesure sur les revenus de chacune des provinces.

b) Le coût fiscal engendré par l'amortissement accéléré des rénovations de propriétés patrimoniales. Il faut, dans ce cas également, évaluer les répercussions de cette mesure sur les revenus de chaque province.

c) Les études prévues en (a) et en (b) devraie aussi porter sur les problèmes et les coûts tant pour les gouvernements fédéral que provinciaux, de l'option de dépense directe.

DOCUMENT: 860-92/015

CE DOCUMENT EST EGALEMENT DISPONIBLE EN FRANCAIS

4TH INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR CULTURE AND HISTORICAL RESOURCES

Press Communiqué

May 3, 1982
Regina, Saskatchewan

COMMUNIQUE - MAY 3, 1982

At the fourth Interprovincial Conference of Ministers of Cultural Affairs and Historical Resources, ministers agreed that 1984 would be an Arts Awareness Year in order to recognize and reaffirm the vital role of the arts in the cultural development of Canada.

The ministers will request that the federal government:

- review the objectives of the National Arts Centre to ensure that artistic excellence be recognized from across Canada by providing a greater opportunity to perform at the centre;

- consult with individual provinces and territories on the results of the Federal Cultural Policy Review before any of the recommendations are implemented; and

- proceed immediately with the revival of a Canadian Register of Historic Properties and also proceed with studies regarding tax incentives.

All of the ministers noted a dramatic growth of interest in heritage and a need to respond to increased public demand in this area.

Today the provincial and territorial ministers responsible for cultural affairs and historical resources announced the formation of an interprovincial council on historical resources.

The interprovincial council is expected to promote and co-ordinate information on heritage activities in Canada. The ministers expressed particular concern about native heritage and supported the native community's desire for direct involvement in heritage decisions.

Complementing the growing interest in heritage resources is a growing interest in archives. The ministers established a working committee to investigate the development and support of provincial archival networks and the establishment of an advisory funding body for archives.

Because of the urgency of the issues discussed at this year's meeting, the ministers have called for another interprovincial conference in the fall of 1982 in Winnipeg.

Tomorrow the provincial and territorial ministers will meet with the federal government.

The 1983 conference will be held in St. John's, Newfoundland.

DOCUMENT: 860-92/015

4e CONFERENCE INTERPROVINCIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DES AFFAIRES CULTURELLES ET DES RESSOURCES HISTORIQUES

Communiqué de presse

le 3 mai 1982
Régina (Saskatchewan)

COMMUNIQUÉ - 3 MAI 1982

A la quatrième conférence interprovinciale des ministres des Affaires culturelles et des Richesses historiques, les ministres ont convenu que 1984 serait une Année de sensibilisation aux arts afin de reconnaître et de réaffirmer le rôle essentiel que jouent les arts dans l'évolution culturelle du Canada.

Les ministres demanderont au gouvernement fédéral:

- de réviser les objectifs du Centre national des arts afin de veiller à ce qu'on reconnaisse l'excellence d'artistes provenant des diverses régions du Canada en leur donnant de meilleures possibilités de donner des spectacles au Centre;

- de consulter individuellement les provinces et les territoires au sujet des résultats de l'étude de la politique fédérale en matière d'affaires culturelles avant la mise en oeuvre des recommandations;

- de procéder immédiatement au rétablissement d'un registre canadien des biens historiques et d'effectuer également des études au sujet des stimulants fiscaux.

Tous les ministres ont souligné que le patrimoine suscite maintenant un très vif intérêt et qu'il est nécessaire de répondre aux demandes croissantes de la population dans ce domaine.

Aujourd'hui, les ministres provinciaux et territoriaux responsables des affaires culturelles et des richesses historiques ont annoncé la création d'un Conseil interprovincial des richesses historiques.

Le Conseil interprovincial devrait favoriser et coordonner la diffusion de renseignements sur les activités relatives au patrimoine au Canada. Les ministres ont exprimé un intérêt particulier à l'égard du patrimoine autochtone et ils ont appuyé le désir de la collectivité autochtone de participer directement à la prise des décisions en matière de patrimoine.

Parallèlement à l'intérêt croissant que soulèvent les richesses du patrimoine, on note un intérêt accru pour les archives. Les ministres ont mis sur pied un groupe de travail chargé d'étudier l'instauration et le soutien de réseaux provinciaux d'archives ainsi que l'établissement d'un organisme consultatif de financement dans le domaine des archives.

En raison du caractère urgent des questions abordées à la réunion de cette année, les ministres ont décidé de tenir une autre conférence interprovinciale à l'automne 1982, à Winnipeg.

Demain, les ministres provinciaux et territoriaux rencontreront le gouvernement fédéral.

La conférence de 1983 se tiendra à Saint-Jean de Terre-Neuve.

DOCUMENT: 860-92/017

4TH INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR CULTURE AND HISTORICAL RESOURCES

4e CONFERENCE INTERPROVINCIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DES AFFAIRES CULTURELLES ET DES RESSOURCES HISTORIQUES

Regina/Régina

May 3, 1982 — le 3 mai 1982

LIST OF PUBLIC DOCUMENTS — LISTE DES DOCUMENTS PUBLICS

DOCUMENT NO. N° DU DOCUMENT	SOURCE ORIGINE	TITLE TITRE
860-92/006	Alberta	✓ Heritage ✓ Patrimoine
860-92/015	Conference Conférence	✓ Press Communique ✓ Communiqué de presse

DOCUMENT: 860-93/005

INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS
RESPONSIBLE FOR SOCIAL SERVICES

Notes for the opening remarks
of Mr Denis Lazure
Ministre d'Etat au Développement social

Quebec

Quebec City, Quebec

October 15 - 16, 1981

NOTES FOR THE OPENING REMARKS OF THE MINISTRE D'ETAT AU DEVELOPPEMENT SOCIAL AT THE INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SOCIAL SERVICES ON OCTOBER 15 AND OCTOBER 16, 1981 IN QUEBEC CITY

FIRST, I WOULD LIKE TO WELCOME YOU TO QUEBEC CITY. I HOPE YOUR STAY WILL BE A PLEASANT ONE.

OUR LAST MEETING IN FREDERICTON HAS BEEN DESCRIBED BY A NUMBER OF PEOPLE AS ONE OF THE BEST CONFERENCES HELD BY THE PROVINCIAL AND TERRITORIAL MINISTERS RESPONSIBLE FOR SOCIAL SERVICES. THE FACT THAT ALL THE MINISTERS WERE PRESENT AT THE CONFERENCE IS NO DOUBT ONE OF THE MAIN REASONS IT WAS SO SUCCESSFUL. BUT, IN ADDITION, WE CONCERNED OURSELVES MUCH MORE WITH THE POLITICAL ASPECTS OF PROBLEMS THAN THEIR TECHNICAL ASPECTS. SINCE THIS APPROACH WAS SO FRUITFUL LAST TIME, I PROPOSE THAT WE ADOPT IT AGAIN FOR THIS CONFERENCE.

A LOOK AT THE AGENDA SHOWS THAT, WITH ONE OR TWO VARIATIONS, THE SAME TOPICS THAT HAVE BEEN REPEATED FOR SEVERAL YEARS ARE ONCE AGAIN BEFORE US, AND I DO NOT THINK THAT THIS IS BECAUSE THE MINISTERS RESPONSIBLE FOR SOCIAL SERVICES ARE UNABLE TO PROVIDE SOLUTIONS TO THE PROBLEMS RAISED.

IT MUST THEREFORE BE ASKED WHY, AFTER SEVERAL YEARS OF DISCUSSION, WE ARE TODAY DEALING WITH THE SAME SUBJECTS ALL OVER AGAIN.

OF COURSE, ON THE ONE HAND, NEW PROBLEMS HAVE ARISEN WHICH ENSURE THAT EVEN IF THE TOPIC AT HAND IS AN OLD ONE, THE SOCIAL CONTEXT IS NEW AND THE TECHNICAL CONTENT IS NOT THE SAME. BUT, ON THE OTHER HAND, THE POLITICAL CONTENT OF DISCUSSIONS ON EACH TOPIC HAS CHANGED LITTLE. THE POLITICAL CONTENT STILL HAS THE SAME BACKDROP. FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS. AND THE POLITICAL CONTENT IS STILL A REACTION AGAINST, OR AN OUTGROWTH OF, THREE OF THE FEDERAL GOVERNMENT'S ATTITUDES.

THE FIRST OF THESE ATTITUDES IS THAT OF DISREGARDING, VIRTUALLY SYSTEMATICALLY, THE REQUESTS OF THE PROVINCIAL GOVERNMENTS EVEN WHEN THERE IS UNANIMOUS AGREEMENT AMONG THEM. THIS ATTITUDE IS, OF COURSE, NOT ALWAYS CLEARLY APPARENT AND IS OFTEN DISGUISED BEHIND TECHNICAL COMMITTEES WHOSE REPORTS SWELL THE HOLDINGS IN THE NATIONAL ARCHIVES. IN THIS VEIN, I WOULD HAVE YOU RECALL THE REQUESTS FOR CHANGES TO THE CANADA ASSISTANCE PLAN OR THE ACT TO PROVIDE FOR THE VOCATIONAL REHABILITATION OF DISABLED PERSONS.

THE SECOND ATTITUDE IS THAT OF CUTTING THE EXPENDITURES OF CERTAIN FEDERAL PROGRAMS AND SHIFTING THE FINANCIAL BURDEN ON TO THE PROVINCIAL GOVERNMENTS. THESE CHANGES TO PROVINCIAL PROGRAMS ARE NEVER PLANNED WITH THE PROVINCES. GRANTED, FINAL DECISIONS ARE, MOST OF THE TIME, PRECEDED BY CONSULTATION WITH THE PROVINCES, BUT, TO MY KNOWLEDGE, SUCH CONSULTATION HAS NEVER BROUGHT ABOUT MAJOR CHANGES IN THE PROPOSALS INITIALLY SUBMITTED.

AS AN EXAMPLE HERE, I WOULD POINT OUT THE SUCCESSIVE AMENDMENTS TO THE UNEMPLOYMENT INSURANCE PROGRAM WHICH, OVER THE PAST FEW YEARS, HAVE SUBSTANTIALLY INCREASED EXPENDITURES FOR SOCIAL ASSISTANCE BY THE PROVINCES.

THIS ATTITUDE IS ALSO REFLECTED WHEN FEDERAL LEGISLATION IS AMENDED WITHOUT REGARD FOR THE PROVINCIAL LEGISLATION AFFECTED BY THE CHANGES, AS IS THE CASE FOR THE YOUNG OFFENDERS ACT.

THE THIRD ATTITUDE IS DEMONSTRATED BY DECISIONS TO ALTER OR, TO PUT IT BLUNTLY, TO ALTER UNILATERALLY, BY CHANGING OR RE-INTERPRETING LEGISLATION OR BY MEANS OF ADMINISTRATIVE DIRECTIVES, FINANCIAL COMMITMENTS MADE TO THE PROVINCES OR A SEGMENT OF THE POPULATION. IN THE LATTER CASE,

THE PROVINCES MUST OFTEN FILL THE GAP THUS CREATED WITHOUT ANY TRANSFER OF FUNDS BEING MADE. THERE ARE MANY EXAMPLES OF SUCH AN OCCURENCE: THE ASSISTANCE PLAN, SOCIAL SERVICES TO INDIANS, TAX AGREEMENTS AND THE TEMPORARY COMMUNITY JOB CREATION PROGRAMS.

I WOULD LIKE THIS CONFERENCE TO PRODUCE A CONSENSUS ON A SERIES OF CLEAR QUESTIONS, ONES WHICH WOULD REQUIRE THE FEDERAL GOVERNMENT TO PROVIDE CLEAR REPLIES. WITH RESPECT TO SOCIAL SERVICES, THE CANADA ASSISTANCE PLAN AND THE ACT TO PROVIDE FOR VOCATIONAL REHABILITATION OF DISABLED PERSONS, THE PROVINCES HAVE ALREADY PREPARED A JOINT PROPOSAL CONCERNING BLOCK FUNDING. MOREOVER, WE ALSO HAVE BEFORE US A REPORT OF A FEDERAL-PROVINCIAL WORKING GROUP WHICH LISTS TWENTY-THREE POINTS (AND, AS A PRIORITY, SEVEN OF THESE HAVE BEEN SELECTED FOR CONSIDERATION BY THE DEPUTY MINISTERS) ON THE BASIS OF WHICH A REVAMPING OF THE CANADA ASSISTANCE PLAN AND THE ACT TO PROVIDE FOR THE VOCATIONAL REHABILITATION OF DISABLED PERSONS COULD BE UNDERTAKEN. IT WOULD BE TEMPTING, IN LIGHT OF THE FEDERAL GOVERNMENT'S ATTITUDE IN RENEGOTIATIONS OF TAX AGREEMENTS, TO TAKE THE POSITION OF DEFENDING WHAT HAS ALREADY BEEN ACQUIRED. BUT WE BELIEVE THAT TO DO SO WOULD BE TO PLAY THE GAME THE FEDERAL GOVERNMENT WANTS US TO PLAY.

BEFORE WE ENTER INTO ANY DISCUSSION, WE MUST HAVE REPLIES TO THESE QUESTIONS:

> IS THE FEDERAL GOVERNEMENT PREPARED TO ACCEPT THE FORMULA OF BLOCK FUNDING TO MEET THE COSTS OF SOCIAL SERVICES, AS UNANIMOUSLY PROPOSED BY THE MINISTERS RESPONSIBLE FOR SOCIAL SERVICES IN 1978?
>
> IF NOT, IS THE FEDERAL GOVERNMENT PREPARED TO AMEND SUBSTANTIALLY THE CANADA ASSISTANCE PLAN AND THE ACT TO PROVIDE FOR THE VOCATIONAL REHABILITATION OF DISABLED PERSONS IN SUCH A WAY, FOR INSTANCE, AS TO PROVIDE ITS CO-OPERATION TO THE PROVINCES WHICH WISH TO ENABLE WELFARE RECIPIENTS AND DISABLED PEOPLE TO ENTER THE JOB MARKET?

AS FOR SOCIAL SERVICES TO INDIANS, THE ISSUES WE WILL DISCUSS CONCERN THE FINANCING OF SERVICES TO INDIANS OFF THE RESERVE AND THE TENDENCY OF THE FEDERAL GOVERNMENT TO TRANSFER TO THE PROVINCES A PORTION OF THE COSTS FOR SERVICES PROVIDED TO INDIANS LIVING ON THE RESERVES.

IN THIS REGARD, WE MUST HAVE REPLIES TO TWO QUESTIONS:

> DOES THE FEDERAL GOVERNMENT ACKNOWLEDGE THAT IT IS FULLY RESPONSIBLE, ON THE CONSTITUTIONAL LEVEL, FOR ENSURING DELIVERY OF SERVICES TO REGISTERED INDIANS?
>
> IF SO, IS THE FEDERAL GOVERNMENT PREPARED TO SHOULDER THE FINANCIAL RESPONSIBILITIES THIS ENTAILS?

SINCE 1975, THE FEDERAL GOVERNMENT HAS ALTERED THE UNEMPLOYMENT INSURANCE PROGRAM THREE TIMES. IT IS GETTING READY TO DO SO AGAIN. THE MINISTERS RESPONSIBLE FOR SOCIAL SERVICES HAVE ALWAYS DECRIED CHANGES WHICH RESULT IN AN INCREASE IN CLIENTELE AND IN THE COSTS OF SOCIAL ASSISTANCE PROGRAMS. THE FEDERAL GOVERNMENT COULD ALWAYS BE ASKED TO POSTPONE THESE CHANGES, HOWEVER IT IS ALSO QUITE UNLIKELY THAT IT WOULD. BUT, ABOVE ALL, THE DEMAND MUST BE MADE FOR ITS FIRM COMMITMENT THAT IT WILL COMPLETELY ABSORB THE EXPENSE CREATED BY THESE CHANGES TO SOCIAL ASSISTANCE PROGRAMS.

THE FINANCIAL SECURITY OF THE AGED IS AN AREA OF JURISDICTION WHICH IS SHARED BETWEEN THE FEDERAL GOVERNMENT AND THE PROVINCIAL GOVERNMENTS. A LARGE PART OF SUPPLEMENTARY PENSION PLANS IS GOVERNED BY PROVINCIAL LEGISLATION, AND THE BRITISH NORTH AMERICA ACT ACKNOWLEDGES THAT THE PROVINCES

HAVE PRE-EMINENCE IN ENACTING LEGISLATION TO DO WITH PUBLIC RETIREMENT PENSIONS.

THIS BEING THE CASE, WE FIND THAT IT IS ALMOST IMPROPER THAT THE FEDERAL GOVERNEMENT ORGANIZED A NATIONAL CONFERENCE ON PENSIONS TO WHICH THE PROVINCES WERE INVITED TO PARTICIPATE AS JUST ONE OF MANY BODIES WORKING IN THIS FIELD.

JUST RECENTLY, MRS MONIQUE BEGIN, THE MINISTER OF HEALTH AND WELFARE CANADA, ANNOUNCED THAT A REPORT WOULD BE PUBLISHED AND WOULD BE AVAILABLE FOR CONSULTATION IN THE FALL.

ONCE AGAIN, THE FEDERAL GOVERNMENT IS ACTING, IN THIS AREA, AS IF IT HAD THE FIRST AND THE FINAL SAY. WE MUST REMIND IT THAT NO STEP MAY BE TAKEN WITH REGARD TO RETIREMENT PLANS WITHOUT THE CONSENT OF THE PROVINCES. WE MUST ALSO REAFFIRM, BOTH TO THE FEDERAL GOVERNEMENT AND TO ALL THE PEOPLE OF CANADA, OUR WILLINGNESS TO ACT AND TO CARRY OUT OUR LEADERSHIP ROLE IN THIS FIELD.

I PROPOSE TO YOU THEREFORE THAT, BEFORE THERE IS ANY MEETING WITH THE FEDERAL GOVERNMENT, AN INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF THE MINISTERS RESPONSIBLE FOR SOCIAL SERVICES BE HELD ON THIS SUBJECT. THE CONFERENCE COULD BE SCHEDULED FOR FEBRUARY AND, IN PREPARATION FOR IT, WE COULD

SET UP A WORKING GROUP OF A SMALL NUMBER OF OUR REPRESENTATIVES.

SINCE THE PRESENT CONSTITUTION OF CANADA ACKNOWLEDGES THAT THE PROVINCES HAVE PRE-EMINENCE IN MAKING LEGISLATIVE PROVISIONS FOR PENSIONS TO SENIOR CITIZENS, IT WOULD SEEM ONLY NATURAL THAT THE FEDERAL GOVERNMENT TAKE ITS CUE, FIRST AND FOREMOST, FROM THE APPROACHES PREFERRED BY THE PROVINCES, BEFORE IT PROCEEDS. THE PEARSON GOVERNMENT RESPECTED THE WISHES EXPRESSED BY THE GOVERNMENTS OF THE PROVINCES, AND ESPECIALLY THOSE EXPRESSED BY QUEBEC, WHEN THE CANADA PENSION PLAN AND THE QUEBEC PENSION PLAN WERE ESTABLISHED.

ON THIS ISSUE, AS ON MANY OTHERS, IT IS URGENTLY REQUIRED THAT THE FEDERAL GOVERNMENT ABANDON ITS CENTRALIZING FOCUS AND THAT IT REMEMBER THAT CANADIAN CONSTITUTIONAL AGREEMENTS, ESPECIALLY WITH REGARD TO SOCIAL SERVICES, HAVE ALWAYS GRANTED TO THE PROVINCES JURISDICTION WHICH WAS AT LEAST SHARED AND, VERY OFTEN, JURISDICTION WHICH TOOK PRECEDENCE OVER THAT OF THE FEDERAL GOVERNMENT.

FOR ITS PART, THE GOVERNMENT OF QUEBEC, ENCOURAGED BY THE SUPPORT OF AN OVERWHELMING MAJORITY OF THE PEOPLE, HAS EVERY INTENTION OF RESISTING MORE THAN EVER BEFORE THE INTRUSION OF THE FEDERAL GOVERNMENT IN THIS SECTOR,

ONE WHICH IS OF SUCH IMMEDIATE CONCERN TO EVERY CITIZEN, THE SECTOR OF SOCIAL SERVICES AND SOCIAL SECURITY.

IF A FRAMEWORK IS ESTABLISHED WITHIN WHICH FEDERAL-PROVINCIAL NEGOTIATIONS WOULD REFLECT THE STATUS OF EQUAL PARTNERS, I BELIEVE I CAN SPEAK FOR ALL THE PROVINCES AND TERRITORIES WHEN I SAY TO THE FEDERAL GOVERNMENT THAT WE ARE STILL PREPARED TO COMMENCE TRUE DIALOGUE TO PRODUCE SOLUTIONS TO THE PROBLEMS WE WILL TACKLE DURING THIS CONFERENCE.

NOTES POUR L'ALLOCUTION D'OUVERTURE DU MINISTRE D'ETAT AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL LORS DE LA CONFÉRENCE INTERPROVINCIALE DES MINISTRES DES SERVICES SOCIAUX, LES 15 ET 16 OCTOBRE 1981, À QUÉBEC

JE VOUDRAIS, D'ABORD, VOUS SOUHAITER LA BIENVENUE À QUÉBEC. J'ESPÈRE QUE VOTRE SÉJOUR SERA AGRÉABLE.

NOTRE DERNIÈRE RENCONTRE À FRÉDÉRICTON AVAIT ÉTÉ QUALIFIÉE, PAR PLUSIEURS, COMME ÉTANT UNE DES MEILLEURES CONFÉRENCES QU'AIENT TENUES LES MINISTRES PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX RESPONSABLES DES SERVICES SOCIAUX. LE FAIT QUE TOUS LES MINISTRES AIENT ÉTÉ PRÉSENTS À CETTE CONFÉRENCE N'EST CERTES PAS ÉTRANGER À CE SUCCÈS. MAIS, AUSSI, NOUS NOUS ÉTIONS PENCHÉS BEAUCOUP PLUS SUR LES ASPECTS POLITIQUES DES PROBLÈMES QUE SUR LEURS ASPECTS TECHNIQUES. ETANT DONNÉ LES RÉSULTATS POSITIFS D'UNE TELLE DÉMARCHE, JE VOUS PROPOSE DE SUIVRE LA MÊME VOIE LORS DE LA PRÉSENTE CONFÉRENCE.

DE L'EXAMEN DE L'ORDRE DU JOUR, IL RESSORT QUE CE SONT TOUJOURS, À UNE OU DEUX VARIANTES PRÈS, LES MÊME THÈMES QUI REVIENNENT DEPUIS QUELQUES ANNÉES ET JE NE PENSE PAS QUE CE SOIT DÛ AU FAIT QUE LES MINISTRES RESPONSABLES DES SERVICES SOCIAUX SOIENT INCAPABLES D'APPORTER DES SOLUTIONS AUX PROBLÈMES SOULEVÉS.

IL FAUT ALORS SE DEMANDER POURQUOI APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE DISCUSSION RECOMMENCONS-NOUS, AUJOURD'HUI, À TRAITER DES MÊMES SUJETS.

BIEN SÛR, D'UNE PART, IL Y A L'ÉMERGENCE DE PROBLÈMES NOUVEAUX QUI FONT QUE MÊME SI L'ON TRAITE D'UN THÈME ANCIEN, ON LE FAIT DANS UNE PERSPECTIVE SOCIALE NOUVELLE ET AVEC UN CONTENU TECHNIQUE DIFFÉRENT. MAIS, D'AUTRE PART, IL Y A LE CONTENU POLITIQUE DES DISCUSSIONS SUR CHAQUE THÈME QUI, LUI ÉVOLUE PEU. CE CONTENU POLITIQUE A TOUJOURS LA MÊME TOILE DE FOND, LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES, ET IL SE HEURTE OU PROVIENT TOUJOURS DE TROIS ATTITUDES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.

LA PREMIÈRE EST CELLE DE NE PAS TENIR COMPTE, ET CELA PRESQUE SYSTÉMATIQUEMENT, DES DEMANDES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX MÊME SI CEUX-CI S'ENTENDENT UNANIMEMENT ENTRE EUX. CETTE ATTITUDE, BIEN SÛR, N'EST PAS TOUJOURS NETTE ET BIEN SOUVENT, SE CACHE DERRIÈRE DES COMITÉS TECHNIQUES DONT LES RAPPORTS VIENNENT GONFLER LES ARCHIVES NATIONALES. CITONS ICI, EN EXEMPLE, LES DEMANDES DE MODIFICATIONS AU RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA OU LA LOI SUR LA RÉADAPTATION PROFESSIONNELLE DES INVALIDES.

La deuxième est celle de diminuer les dépenses de certains programmes fédéraux et d'en faire porter le poids par les gouvernements des provinces. Ces changements aux programmes provinciaux ne sont jamais planifiés avec les provinces. Les décisions finales sont, bien sûr, la plupart du temps, précédées de consultations avec les provinces; mais, à ma connaissance, des consultations n'ont jamais conduit à des changements majeurs aux propositions initialement soumises.

A titre d'exemple, citons les modifications successives au programme d'assurance-chômage qui, depuis quelques années, ont occasionné un accroissement important des dépenses d'aide sociale par les provinces.

Cette attitude s'apparente à celle de modifier les lois fédérales sans tenir compte des lois provinciales affectées par ces modifications, comme c'est le cas pour la Loi sur les jeunes contrevenants.

La troisième attitude consiste à décider de modifier ou, carrément, à modifier unilatéralement, par des changements ou interprétations à des lois ou par des directives administratives, des engagements financiers pris envers les provinces ou une partie de la population. Dans ce dernier cas,

LES PROVINCES DOIVENT SOUVENT PRENDRE LA RELÈVE SANS QU'IL Y AIT DE TRANSFERT AU NIVEAU FINANCIER. LES EXEMPLES DANS CE CAS-CI SONT NOMBREUX. CITONS LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE, LES SERVICES SOCIAUX AUX INDIENS, LES ACCORDS FISCAUX ET LES PROGRAMMES TEMPORAIRES DE CRÉATION D'EMPLOIS COMMUNAUTAIRES.

JE VOUDRAIS QUE LA PRÉSENTE CONFÉRENCE SOIT MARQUÉE PAR UN CONSENSUS SUR UNE SÉRIE DE QUESTIONS CLAIRES, QUI EXIGERAIENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DES RÉPONSES CLAIRES. EN RAPPORT AVEC LES SERVICES SOCIAUX, LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA ET LA LOI SUR LA RÉADAPTATION PROFESSIONNELLE DES INVALIDES, LES PROVINCES ONT DÉJÀ ÉLABORÉ UNE PROPOSITION COMMUNE DE "FINANCEMENT EN BLOC". DE PLUS, NOUS AVONS DEVANT NOUS UN RAPPORT D'UN GROUPE DE TRAVAIL FÉDÉRAL-PROVINCIAL ÉNUMÉRANT VINGT-TROIS POINTS (ET, PRIORITAIREMENT, SEPT ONT ÉTÉ RETENUS PAR LES SOUS-MINISTRES) À PARTIR DESQUELS POURRAIT ÊTRE ENTREPRISE UNE MODIFICATION AU R.A.P.C. ET À LA LOI SUR LA RÉADAPTATION PROFESSIONNELLE DES INVALIDES. ON SERAIT TENTÉ, FACE À L'ATTITUDE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LA RÉNÉGOCIATION DES ACCORDS FISCAUX, DE PRENDRE UNE POSITION DE REPLI SUR CE QUI EST ACQUIS. MAIS, PENSONS-NOUS, NOUS JOUERIONS ALORS LE JEU QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL VEUT NOUS FAIRE JOUER.

PRÉALABLEMENT À TOUTE DISCUSSION, NOUS DEVONS RECEVOIR DES RÉPONSES AUX QUESTIONS SUIVANTES:

> LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EST-IL PRÊT À ACCEPTER LA FORMULE DE "FINANCEMENT EN BLOC" DES COÛTS DES SERVICES SOCIAUX, TELLE QUE PROPOSÉE UNANIMEMENT PAR LES MINISTRES RESPONSABLES DES SERVICES SOCIAUX EN 1978?
>
> SINON, LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EST-IL PRÊT À MODIFIER DE FAÇON SUBSTANTIELLE LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA ET LA LOI SUR LA RÉADAPTATION PROFESSIONNELLE DES INVALIDES, DE FAÇON, ENTRE AUTRES, À COLLABORER AVEC LES PROVINCES QUI VEULENT PERMETTRE L'INTÉGRATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL DES ASSISTÉS SOCIAUX ET DES HANDICAPPÉS?

CONCERNANT LES SERVICES SOCIAUX AUX INDIENS, LES QUESTIONS DONT NOUS DISCUTERONS TOUCHENT LE FINANCEMENT DES SERVICES AUX INDIENS HORS-RÉSERVE ET LA TENDANCE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À TRANSFÉRER AUX PROVINCES UNE PARTIE DES COÛTS DES SERVICES DISPENSÉS AUX INDIENS VIVANT DANS LES RÉSERVES.

Nous devons avoir des réponses, sur ce sujet, à deux questions:

> Le gouvernement fédéral reconnaît-il sa pleine responsabilité, au plan constitutionnel, de fournir des prestations de service aux indiens inscrits?
>
> Si oui, est-il prêt à en assumer les responsabilites financieres qui en decoulent?

Le gouvernement fédéral, depuis 1975, a modifié trois fois le programme d'assurance-chômage. Il s'apprête à le faire à nouveau. Les ministres des services sociaux ont toujours dénoncé ces modifications qui entraînent une augmentation de la clientèle et des coûts des programmes d'aide sociale. On peut toujours demander, sans trop d'espoir cependant, au gouvernement fédéral de surseoir à ces modifications. Mais, surtout, on doit exiger l'engagement fermé d'absorber pleinement les coûts générés par ces changements sur les programmes d'aide sociale.

La sécurité financière des personnes âgées est un domaine de juridiction partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Une grande partie des régimes supplémentaires de rentes est régie par des lois provinciales et l'Acte de l'Amérique du nord britannique reconnaît <u>la primauté législative</u> aux

PROVINCES DANS LE DOMAINE DES PENSIONS PUBLIQUES DE RETRAITE.

EN CE SENS, NOUS TROUVONS PRESQU'INDÉCENTE L'ORGANISATION PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL D'UNE CONFÉRENCE NATIONALE SUR LES PENSIONS À LAQUELLE LES PROVINCES AVAIENT ÉTÉ INVITÉES À PARTICIPER COMME UN INTERVENANT, PARMI TANT D'AUTRES, DANS CE DOMAINE.

DERNIÈREMENT, MADAME MONIQUE BÉGIN, MINISTRE DE BIEN-ETRE ET SANTÉ CANADA, ANNONÇAIT LA PUBLICATION D'UN RAPPORT POUR FIN DE CONSULTATION DÈS CET AUTOMNE.

ENCORE UNE FOIS, LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AGIT, DANS CE DOMAINE, COMME S'IL ÉTAIT LE SEUL MAÎTRE-D'OEUVRE. NOUS DEVONS LUI RAPPELER QU'AUCUNE ORIENTATION NE POURRA ÊTRE PRISE DANS LE DOMAINE DES RÉGIMES DE RETRAITE SANS L'ACCORD DES PROVINCES. NOUS DEVONS AUSSI RÉAFFIRMER NON SEULEMENT AUPRÈS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, MAIS AUSSI AUPRÈS DE L'ENSEMBLE DE LA POPULATION DU CANADA, NOTRE VOLONTÉ D'AGIR ET D'ASSUMER NOTRE LEADERSHIP DANS CE DOMAINE.

JE VOUS PROPOSE DONC, ANTÉRIEUREMENT À TOUTE RENCONTRE AVEC LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, LA TENUE D'UNE CONFÉRENCE INTERPROVINCIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DES SERVICES SOCIAUX SUR LE SUJET. CETTE CONFÉRENCE POURRAIT AVOIR LIEU EN FÉVRIER ET, POUR LA PRÉPARER, NOUS

POURRIONS METTRE SUR PIED UN GROUPE DE TRAVAIL FORMÉ D'UN NOMBRE RESTREINT DE NOS REPRÉSENTANTS.

PUISQUE LA CONSTITUTION ACTUELLE DU CANADA RECONNAÎT AUX PROVINCES LA PRIMAUTÉ LÉGISLATIVE EN MATIÈRE DE PENSIONS AUX PERSONNES ÂGÉES, IL SERAIT NORMAL QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL SOIT D'ABORD ET AVANT TOUT INFLUENCÉ DANS SON CHEMINEMENT PAR LES ORIENTATIONS PRIVILEGIEES PAR LES PROVINCES. LE GOUVERNEMENT PEARSON AVAIT RESPECTÉ LA VOLONTÉ EXPRIMÉE PAR LES GOUVERNEMENTS DES PROVINCES ET, EN PARTICULIER, CELLE DU QUÉBEC, LORS DE LA CRÉATION DU RÉGIME DES RENTES DU CANADA ET DU RÉGIME DES RENTES DU QUÉBEC.

SUR CETTE QUESTION, COMME SUR BIEN D'AUTRES, IL EST URGENT QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ABANDONNE SON ATTITUDE "CENTRALISATRICE" ET QU'IL SE SOUVIENNE QUE LES CONVENTIONS CONSTITUTIONNELLES DU CANADA, SURTOUT DANS LE DOMAINE DES SERVICES SOCIAUX, ONT TOUJOURS ACCORDÉ AUX PROVINCES UNE JURIDICTION AU MOINS PARTAGÉE ET TRÈS SOUVENT PRÉPONDERANTE PAR RAPPORT À CELLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.

QUANT À LUI, LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, FORT DE L'APPUI DE L'IMMENSE MAJORITÉ DE LA POPULATION, A BIEN L'INTENTION DE RÉSISTER PLUS QUE JAMAIS À L'INTRUSION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS CE SECTEUR QUI TOUCHE

DE SI PRÈS À LA VIE QUOTIDIENNE DE CHAQUE CITOYEN, I.E. LES SERVICES SOCIAUX ET LA SÉCURITÉ SOCIALE.

DANS UN TEL CADRE OU LA NÉGOCIATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE RESPECTERAIT LE CARACTÈRE DE PARTENAIRES À PART ENTIÈRE, JE CROIS ME FAIRE LE PORTE-PAROLE FIDÈLE DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES EN DISANT AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL QUE NOUS SOMMES TOUJOURS DISPOSÉS À ENTREPRENDRE DE VÉRITABLES POURPARLERS QUI APPORTERAIENT DES SOLUTIONS AUX PROBLÈMES QUE NOUS ABORDERONS DURANT CETTE CONFÉRENCE !

DOCUMENT: 860-93/008

INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SOCIAL SERVICES

Communique

Quebec (Quebec)
October 15 - 16, 1981

COMMUNIQUE

AT THEIR ANNUAL MEETING, HELD IN QUEBEC CITY, ON OCTOBER 15 AND 16, 1981, THE PROVINCIAL AND TERRITORIAL MINISTERS RESPONSIBLE FOR SOCIAL SERVICES AND INCOME SECURITY EXPRESSED AN URGENT NEED FOR A MEETING WITH THEIR FEDERAL COUNTERPART, MME BEGIN. SUCH A MEETING IS IMPERATIVE BECAUSE OF A COMBINATION OF CIRCUMSTANCES REQUIRING CO-ORDINATED FEDERAL-PROVINCIAL ACTION, IN SHORT, THE SOCIAL CONSEQUENCES OF THE CURRENT ECONOMIC SITUATION INCLUDING UNEMPLOYMENT, INFLATION, HIGH INTEREST RATES, AND RESULTING PROBLEMS IN HOUSING AND ENERGY COSTS.

MINISTERS OF SOCIAL SERVICES EXPRESSED THEIR DEEP CONCERN FOR THE CRISIS PARTICULARLY IN HOUSING NOW BEING EXPERIENCED BY ALL ECONOMIC STRATA IN CANADA WHO WILL HAVE USURIOUS INTEREST RATES AND UNMANAGEABLE MORTGAGE PAYMENTS FORCED UPON THEM.

RECOGNIZING THAT THE PROVINCIAL AND TERRITORIAL GOVERNMENTS HAVE NO CONTROL OVER INTEREST RATES, THE MINISTERS ASSEMBLED CALLED ON THEIR COUNTERPART IN THE FEDERAL GOVERNMENT, MME BEGIN, TO CONVEY OUR CONCERN AND TO REQUEST IMMEDIATE ACTION FROM THE FEDERAL CABINET.

... /2

IN A TIME OF FISCAL RESTRAINT, IT IS ESSENTIAL THAT GOVERNMENTS WORK TOGETHER TO ENSURE THE BEST POSSIBLE USE OF THE TAX DOLLARS AVAILABLE TO ASSIST THOSE CITIZENS WHO ARE TEMPORARILY OR PERMANENTLY LESS ABLE TO ADEQUATELY PROVIDE FOR THEMSELVES. THE CONSUMERS OF SOCIAL SERVICES COME FROM A WIDE SPECTRUM OF THE CANADIAN COMMUNITY AND INCLUDE THE DISABLED, SENIOR CITIZENS, THE UNEMPLOYED, MOST OF WHOM ALSO CONTRIBUTE TO THE FUNDS AVAILABLE FOR THEIR ASSISTANCE.

THE MINISTERS AGREED THAT THE INTERNATIONAL YEAR OF THE DISABLED HAD GIVEN AN IMPETUS FOR THE DEVELOPMENT OF LONG-TERM PLANS FOR IMPROVED REHABILITATION PROGRAMS. THEY STRESSED THE NEED FOR A JOINT REVISION OF FEDERAL AND PROVINCIAL SOCIAL SECURITY PROGRAMS WITH A VIEW TO EARLY ACTION, IN PARTICULAR FOR THOSE WITH PHYSICAL AND/OR MENTAL DISABILITIES.

THE EMPHASIS HAS TO BE ON ENHANCED OPPORTUNITIES FOR TRAINING AND EMPLOYMENT FOR THE DISABLED AND DISADVANTAGED IN OUR SOCIETY. THIS CANNOT BE ACHIEVED AS LONG AS SOCIAL PROGRAMS EXIST IN ISOLATION FROM ECONOMIC INITIATIVES OF GOVERNMENT.

... /3

THE MINISTERS ALSO ADDRESSED THE ISSUE OF SOCIAL SERVICES TO NATIVE CANADIANS AND EXPRESSED CONCERN OVER THE APPARENT DIRECTION OF THE FEDERAL GOVERNMENT IN REDUCING ITS FINANCIAL COMMITMENT TO SUCH SERVICES, WITH RESULTING TRANSFER OF RESPONSIBILITY TO THE PROVINCES WITHOUT PRIOR AGREEMENT AND WITHOUT ADEQUATE FINANCING.

SIMILAR CONCERNS WERE RAISED REGARDING THE IMPACT ON THE PROVINCES OF THE MOST RECENT PROPOSALS FOR UNILATERAL CHANGES IN THE UNEMPLOYMENT INSURANCE PROGRAM. THE MINISTERS FELT THAT THIS PROGRAM SHOULD NO LONGER BE TAMPERED WITH IN ISOLATION FROM THE TOTALITY OF INCOME SECURITY SYSTEMS IN CANADA AND ANY CHANGES SHOULD RESULT FROM AN AGREEMENT BETWEEN THE FEDERAL, THE PROVINCIAL AND TERRITORIAL GOVERNMENTS.

AFTER 70 YEARS OF THE JUVENILE DELINQUENTS' ACT, NEW LEGISLATION HAS BEEN TABLED BY FEDERAL GOVERNMENT IN REFERENCE TO YOUNG OFFENDERS AND THE PROVINCIAL AND TERRITORIAL MINISTERS ONCE AGAIN WERE CONCERNED ABOUT THE POTENTIAL IMPACT ON PROVINCIAL AND TERRITORIAL SERVICES TO THIS GROUP. THE PROVISION OF COMPREHENSIVE SERVICES TO YOUNG OFFENDERS IS A PROVINCIAL AND TERRITORIAL RESPONSIBILITY AND THE FEDERAL GOVERNMENT'S COST-SHARING HAS BEEN FOR A LIMITED RANGE OF SERVICES. THE MINISTERS RESTATED THEIR COMMITMENT TO SERVICES WHICH SUPPORT THE

... /4

FAMILY AND ARE COMMUNITY BASED AS THE MOST EFFECTIVE RESPONSE TO JUVENILE DELINQUENCY AND URGED THE FEDERAL GOVERNMENT TO PROVIDE ADEQUATE FUNDING TO ENSURE THAT FULL COSTS OF IMPLEMENTATION ARE MET.

THE MINISTERS FROM NEWFOUNDLAND AND NORTHWEST TERRITORIES EXPRESSED THEIR CONTINUING STRONG OPPOSITION TO THE IMPLEMENTATION OF THE LEGISLATION AS CURRENTLY PROPOSED.

IN ENDING, DR. DENIS LAZURE, CHAIRMAN OF THE CONFERENCE, SAID:

> "WE WILL BE IN DIRECT COMMUNICATION WITH MME BEGIN IN ORDER TO ASSURE HER OF OUR DESIRE FOR EFFECTIVE CO-ORDINATION OF OUR JOINT EFFORTS IN DEALING WITH THE SOCIAL CONSEQUENCES OF ECONOMIC PROBLEMS."

TO THIS EFFECT, THE CONFERENCE HAS AGREED TO SEND A TELEGRAM TO MME BEGIN REQUESTING A FEDERAL-PROVINCIAL MEETING OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SOCIAL SERVICES BEFORE THE END OF NOVEMBER.

- 30 -

DOCUMENT: 860-93/008

CONFERENCE INTERPROVINCIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DES SERVICES SOCIAUX

Communiqué

Québec (Québec)
Les 15 et 16 octobre 1981

COMMUNIQUE

LORS DE LEUR REUNION ANNUELLE, QUI S'EST TENUE LES 15 ET 16 OCTOBRE 1981 A QUEBEC, LES MINISTRES PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX RESPONSABLES DES SERVICES SOCIAUX ET DE LA SECURITE DU REVENU ONT EXPRIME L'URGENTE NECESSITE DE TENIR UNE REUNION AVEC LEUR HOMOLOGUE FEDERALE, Mme BEGIN. UN ENSEMBLE DE CIRCONSTANCES L'EXIGENT EN EFFET, LESQUELLES NECESSITENT UNE INTERVENTION COORDONNEE DU FEDERAL ET DES PROVINCES; IL S'AGIT, EN BREF, DES CONSEQUENCES SOCIALES DE LA SITUATION ECONOMIQUE ACTUELLE, Y COMPRIS LE CHOMAGE, L'INFLATION, LES TAUX D'INTERET ELEVES, ET DES PROBLEMES QUI EN DECOULENT AU NIVEAU DES COUTS DU LOGEMENT ET DE L'ENERGIE.

LES MINISTRES DES SERVICES SOCIAUX ONT EXPRIME LEUR GRANDE PREOCCUPATION FACE A LA CRISE, PARTICULIEREMENT SENSIBLE DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT, QUI TOUCHE TOUTES LES COUCHES DE LA SOCIETE CANADIENNE ET QUI LEUR IMPOSE DES TAUX D'INTERET USURAIRES ET DES HYPOTHEQUES INSOUTENABLES.

CONSCIENTS DU FAIT QUE LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX N'ONT AUCUNE EMPRISE SUR LES TAUX D'INTERET, LES MINISTRES ONT FAIT PART DE LEURS PREOCCUPATIONS A LEUR HOMOLOGUE DU GOUVERNEMENT FEDERAL, Mme BEGIN, ET RECLAMEMT UNE INTERVENTION IMMEDIATE DU CABINET FEDERAL.

EN CES TEMPS DE RESTRICTIONS FINANCIERES, IL EST INDISPENSABLE QUE LES GOUVERNEMENTS TRAVAILLENT ENSEMBLE AFIN QU'IL SOIT FAIT LE MEILLEUR USAGE POSSIBLE DES IMPOTS DISPONIBLES EN VUE D'AIDER LES CITOYENS QUI SONT TEMPORAIREMENT OU EN PERMANENCE DANS L'INCAPACITE DE SUBVENIR CONVENABLEMENT A LEURS BESOINS. LES BENEFICIAIRES DES SERVICES SOCIAUX APPARTIENNENT A DIVERSES CATEGORIES DE LA COLLECTIVITE CANADIENNE: PERSONNES HANDICAPEES, PERSONNES AGEES, CHOMEURS, LESQUELS, POUR LA PLUPART, CONTRIBUENT AUSSI AUX FONDS PREVUS POUR L'AIDE QUI LUI EST ACCORDEE.

LES MINISTRES ONT RECONNU QUE L'ANNEE INTERNATIONALE DES PERSONNES HANDICAPEES AVAIT DONNE UNE IMPULSION A L'ELABORATION DE PLANS A LONG TERME EN VUE

D'AMELIORER LES PROGRAMMES DE REHABILITATION. ILS ONT SOULIGNE LA NECESSITE DE PROCEDER DANS LES MEILLEURS DELAIS A UNE REVISION CONJOINTE DES PROGRAMMES FEDERAUX ET PROVINCIAUX DE SECURITE SOCIALE ET NOTAMMENT DE CEUX QUI CONCERNENT LES PERSONNES QUI SOUFFRENT D'INVALIDITE PHYSIQUE OU MENTALE.

IL CONVIENT DE METTRE L'ACCENT SUR L'ELARGISSEMENT DES POSSIBILITES DE FORMATION ET D'EMPLOI POUR LES PERSONNES HANDICAPES ET LES DEMUNIS DE NOTRE SOCIETE. CELA NE POURRA SE FAIRE TANT QUE LES PROGRAMMES SOCIAUX SERONT COUPES DES INITIATIVES D'ORDRE ECONOMIQUE DU GOUVERNEMENT.

LES MINISTRES ONT AUSSI ABORDE LA QUESTION DE LA PRESTATION DE SERVICES SOCIAUX AUX AUTOCHTONES DU CANADA. ILS ONT EXPRIME LEURS PREOCCUPATIONS RELATIVEMENT A L'ORIENTATION QUE SEMBLE PRENDRE LE GOUVERNEMENT FEDERAL, LEQUEL REDUIT LES SOMMES AFFECTEES A CES SERVICES, CE QUI ENTRAINE UN TRANSFERT DE RESPONSABILITE VERS LES PROVINCES SANS ENTENTE PREALABLE ET SANS FINANCEMENT APPROPRIE.

ILS ONT EGALEMENT FAIT PART DE LEURS PREOCCUPATIONS RELATIVEMENT AUX REPERCUSSIONS SUR LES PROVINCES DES PLUS RECENTES PROPOSITIONS DE MODIFICATION UNILATERALE DU REGIME

D'ASSURANCE-CHOMAGE. LES MINISTRES ESTIMENT QU'ON NE DOIT PLUS TOUCHER A CE REGIME SANS PRENDRE EN LIGNE DE COMPTE LA TOTALITE DES REGIMES DE SECURITE DU REVENU AU CANADA ET QUE TOUT CHANGEMENT DOIT RESULTER D'UNE ENTENTE ENTRE LE GOUVERNEMENT FEDERAL ET LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX.

APRES 70 ANS D'APPLICATION DE LA LOI SUR LES JEUNES DELINQUANTS, LE GOUVERNEMENT FEDERAL A DEPOSE UN NOUVEAU PROJET DE LOI PORTANT SUR LES JEUNES CONTREVENANTS. LES MINISTRES PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX, UNE FOIS ENCORE, SE SONT DITS PREOCCUPES DES REPERCUSSIONS POSSIBLES DE LA NOUVELLE LOI SUR LES SERVICES QU'ASSURENT LES PROVINCES ET LES TERRITOIRES AUPRES DE CE GROUPE. DANS L'ENSEMBLE, LA PRESTATION DE SERVICES AUX JEUNES CONTREVENANTS RELEVE DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES ET LE GOUVERNEMENT FEDERAL N'ASSUME UNE PART DES COUTS QUE DANS UN NOMBRE RESTREINT DE SERVICES. LES MINISTRES ONT REAFFIRME LEUR CONVICTION QUE LES SERVICES QUI VIENNENT EN AIDE A LA FAMILLE ET SONT ENRACINES DANS LA COLLECTIVITE CONSTITUENT LA MEILLEURE FACON DE CONTRER LA DELINQUANCE JUVENILE. ILS ONT INSTAMMENT PRIE LE GOUVERNEMENT FEDERAL DE FOURNIR SUFFISAMMENT DE FONDS POUR QU'ILS SOIT POSSIBLE D'ASSUMER LES COUTS DE PRESTATION DES SERVICES.

LES MINISTRES DE TERRE-NEUVE ET DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST ONT FAIT SAVOIR QU'ILS MAINTENAIENT LEUR OPPOSITION A LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI TELLE QU'ELLE EST PROPOSEE.

EN TERMINANT, M. DENIS LAZURE, PRESIDENT DE LA CONFERENCE, A DECLARE QUE LES MINISTRES SERAIENT EN COMMUNICATION AVEC Mme BEGIN AFIN DE L'ASSURER DE LEUR DESIR DE CONCERTATION REELLE DES EFFORTS QU'ILS DEPLOIENT POUR FAIRE FACE AUX CONSEQUENCES SOCIALES DES PROBLEMES ECONOMIQUES.

A CETTE FIN, LES PARTICIPANTS A LA CONFERENCE ONT CONVENU D'ADRESSER A Mme BEGIN UN TELEGRAMME DANS LEQUEL ILS RECLAMERONT LA TENUE, AVANT LA FIN DE NOVEMBRE, D'UNE REUNION FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DES SERVICES SOCIAUX.

- 30 -

DOCUMENT: 860-93/012

CONFERENCE INTERPROVINCIALE DES MINISTRES
RESPONSABLES DES SERVICES SOCIAUX

INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS
RESPONSIBLE FOR SOCIAL SERVICES

Québec (Québec)
Les 15 et 16 octobre 1981

Quebec (Quebec)
October 15 - 16, 1981

LIST OF PUBLIC DOCUMENTS

LISTE DES DOCUMENTS PUBLICS

DOCUMENT NO. N° DU DOCUMENT	SOURCE ORIGINE	TITLE TITRE
860-93/005	Québec	Notes pour l'allocution d'ouverture de Monsieur Denis Lazure, Ministre d'Etat au Développement social
	Quebec	Notes for the opening remarks of Mr Denis Lazure - Ministre d'Etat au Développement social
860-93/005 in	English	
860-93/008		Communiqué
860-93/008 in	French	Communique

Residents wary of facelift for dilapitated core

WINNIPEG (CP) — Winnipeg's dilapitated core is getting a $96-million-dollar facelift that residents fear will leave them no better off than they are now.

Instead of needed renovations to existing housing and meaningful jobs, they say they're concerned the money will be spent on glamor projects such as expensive commercial and apartment blocks and sophisticated industry.

For most, the apartments would be too expensive and few, if any, would qualify for highly-skilled jobs.

Many are already unemployed, forced to live chiefly on welfare and other handouts in rundown and crowded conditions. Alcoholism, glue-sniffing, petty crime and broken families are epidemic.

Residents don't want to see existing low-cost homes and apartments demolished, urban-renewal style, to make way for new construction.

And they are cautious at best, and skeptical at worst, of promises to make them employable and then help them find work.

Mervin Moar of the city's Indian and Metis Friendship Centre, in the heart of the area to be improved, said people are frustrated by past experiences with dead-end job programs.

"It's been that way for so long, it's hard to see what the outcome is going to be," Moar said.

"There is a lot of suspicion about a lot of things. When it comes right down to it, we've got to wait and see."

The centre will be among hundreds of groups and individuals contacting the Core Area Initiative Plan policy committee headed by federal Employment Minister Lloyd Axworthy, Manitoba Attorney-General Gerry Mercier and Mayor Bill Norrie.

Already, there have been objections about the secrecy of the committee's work and the short time allowed last year for briefs on how the $96 million should be spent.

CP

This scene is typical of some poverty-stricken parts of Winnipeg where upgrading is needed

"I'm very much afraid we may be confronted by accomplished facts," said Coun. Joe Zuken, a veteran city politician whose ward includes part of the improvement area.

"I think people better start screaming as to where the priorities are."

The area includes two large rail yards, the downtown commercial district and residential and industrial sections and development will focus on housing, employment and the economy, said city planner Bob Nicol.

The city and federal government already have agreed to pay $32 million each to finance the program and the province made a similar committment in last month's throne speech opening the legislature.

The three governments are also providing staff and office space for preliminary work such as analysis of briefs already submitted.

Federal money is being channelled through the department of regional economic expansion. Spokesman Len Gates said it's the first time DREE has managed an urban project with such broad goals.

DREE is supporting projects in three Maritime cities — Saint John, N.B., Halifax and Summerside, P.E.I. In Halifax, three federal departments are spending a total of about $80 million on waterfront restoration.

Gates said the department is expecting some private-sector investment in central Winnipeg and creation of "a number" of permanent jobs.

"Nobody really knows what's going to come out of this thing," he addmitted.

Mayor Norrie has listed two downtown priorities — development of Canadian National Railways-owned land near the junction of the Red and Asssiniboine rivers and improvements in the area north of the Portage Avenue shopping and commercial district.

The downtown business association wants new high-rise apartments north of Portage with enough well-heeled tenants to raise the income of hard-pressed downtown retailers.

"We'd like a mix (of tenants)," said association executive director Jack Stokes. "Not necessarily low-rental."

The mayor also wants new commercial and housing projects on both sides of the CP Rail yards in the northeast part of the area where housing is worst and unemployment is highest.

Neighborhood planner Bob Cassidy suggested much of the substandard housing there could be demolished to allow assembly of industrial land.

He said part of the $96 million then could be used to attract new labor-intensive operations, encouraging existing firms to modernize and expand.

Ideas like these spur fears residents will be forced from their homes, away from jobs which might be provided by new industries.

"We need a massive program of rehabilitation of housing, we need employment programs for native people," Zuken said, urging residents to fight for their best interests.

Tim Sale, director of the Winnipeg social planning council, expects few long-term benefits unless the suburban-dominated city council redirects growth to the centre of Winnipeg.

Population loss to the suburbs in the next 20 years could be as much as 20 per cent or about 55,000 people, he said.

"The population left behind will be increasingly older and increasingly more vulnerable, like single parents and low-income families," the longtime social service worker said.

Council's environment committee chairman Jim Ernst, a suburban member, said there is "some merit" to the argument, but cautioned against raising expectations too high. He said there just isn't enough demand anywhere in Winnipeg for major growth.

CMHC budget, programs cut

H+M Jul 25/80

OTTAWA (CP) — Canada Mortgage and Housing Corp. has had its commitments for social housing programs cut to 25,000 units this year, and the capital commitments budget of the federal housing agency has been trimmed to $392.2-million.

The changes were approved recently by the federal Cabinet. The corporation had planned to help finance 25,000 units of social housing in 1980, but another 5,000 units of non-profit and co-operative rental housing were added to the program last spring by Housing Minister Paul Cosgrove.

A CMHC spokesman said the extra 5,000 units were a one-time federal initiative and this year's program merely represents a return to the earlier level of 25,000 units.

Social housing programs include public housing and rent supplement programs, co-operative and non-profit housing and housing projects aimed specifically at native peoples.

The federal decision not to continue an expanded program of social housing appears to be the major reason for the slight reduction in the corporation's capital budget this year. The 1981 budget is down from the 1980 revised budget of $394.1-million.

February 10, 1981 - Regina Leader Post

McKinlay likes ceiling on mortage rates

By James Walker of The Leader-Post

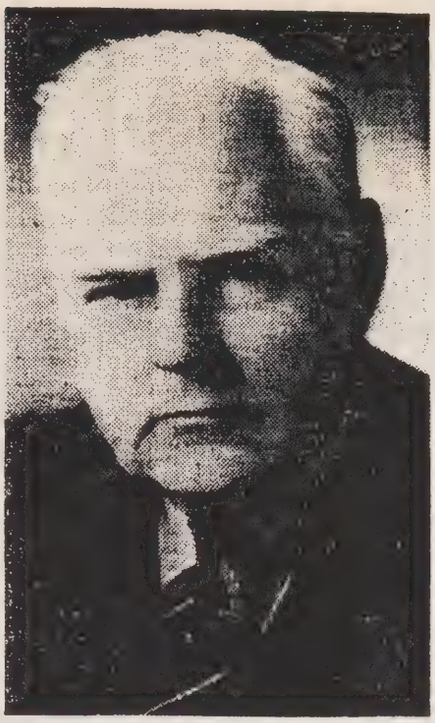
A Toronto accountant and a Saskatchewan cabinet minister agreed Monday on the need to place a ceiling on fast-moving mortgage rates.

Ronald McKinlay, president of the Society of Management Accountants of Canada, said a suggestion by provincial Urban Affairs Minister Walter Smishek that interest rates for housing be set at a fixed level "makes a tremendous amount of sense" from a social point of view.

McKinlay said in an interview that Toronto has a form of rent controls that has kept rental rates at reasonable levels and it is even more important that there be a similar mechanism for owned accommodation.

In addition to the social need for such a policy, Smishek, minister responsible for housing in Saskatchewan, said fixed mortgage rates would be a boost for the housing industry and create thousands of jobs in Canadian industries that receive indirect benefits from home building.

The minister said he suggested the idea in April to federal Housing Minister Paul Cosgrove and is still waiting for a reply.



Ronald McKinlay

Cosgrove, while admitting that hard times have fallen on the housing industry, has argued the situation is improving and does not need substantial government intervention.

Mortgage rates fluctuated wildly during the last 12 months before settling at about 15 per cent. The Housing and Urban Development Association of Canada has predicted the rates will stabalize at 14.5 per cent in 1981.

Smishek said in a brief interview following a speech by McKinlay that mortgage rates in Canada were fixed about 25 years ago until the amount of mortgage money dried up.

"But I think if we require that the money institutions have to set a certain percentage of their portfolio for housing at that particular rate, that would be the law and would have to be abided by."

Fixed interest rates on housing are in effect and working in Germany, Sweden and Norway, the minister added.

McKinlay and Smishek also agreed that oil-pricing talks between the federal government and the producing provinces eventually would get somewhere — although the two used different terms to describe the outcome.

McKinlay, who likened the talks to labor negotiations, said they would conclude with an agreement.

"There has been nothing of serious consequence in this country that involves negotiation or an agreement that has not in history been worked out," he said. "So it will be worked out. It has to be."

Smishek said there might not be an agreement, but there could well be an accommodation between Ottawa and the west.

"People at times don't want to commit themselves to an agreement. They prefer to live with a situation that is acceptable."

He said it may be possible to reach an accommodation on something such as the need to raise domestic oil prices to 85 per cent of American levels. There might not be an agreement, but it could help break the deadlock between the two sides and eventually lead to an final resolution.

Smishek was among about 70 persons, most of them members of the Society of Management Accountants of Saskatchewan, who heard McKinlay put forward a number of solutions to the dilemma of high interest rates and inflation.

McKinlay, a bankruptcy specialist with the Toronto firm of Clarkson Company Limited, said business representatives should be more active in lobbying governments to address the problems of inflation and interest rates.

He also called on the federal government to resolve the constitutional wrangle as quickly as possible in order to deal with the more pressing economic problems. But he said he approves of Ottawa's policy of breaking the dependency of imported oil and its goal of energy self-sufficieny by 1990.

Despite the impression given in media reports, he said Eastern Canadians are willing to accept higher gasoline prices.

"Everyone expects they will go up. The only question is by how much."

McKinlay proposed the application of flexible import quotas on major manufactured goods from outside North America. On automobiles, for example, the quotas would be higher to help Canadian auto manufacturers when plants were idle but would be reduced when plants were busy.

It is easier to control the number of manufactured goods entering the country than it is to regulate duties levels and dollar values, he said.

Bringing interest rates and inflation under control would help reduce unemployment levels as well, McKinlay added.

FEBRUARY 26, 1981

DOCUMENT: 860 - 95/ 010

INTER-PROVINCIAL HOUSING MINISTERS' CONFERENCE

JOINT COMMUNIQUE

THE PROVINCIAL MINISTERS RESPONSIBLE FOR HOUSING, MEETING IN ST. JOHN'S NEWFOUNDLAND, AT THE INVITATION OF HONOURABLE H. NEIL WINDSOR, ISSUED A JOINT COMMUNIQUE IN WHICH THEY STRONGLY PROTESTED THE UNILATERAL AND NON-CONSULTATIVE WAY IN WHICH THE FEDERAL GOVERNMENT IS HANDLING HOUSING POLICY AND PROGRAMS.

THE FEDERAL GOVERNMENT HAS ABANDONED THE COMMUNITY SERVICES CONTRIBUTION PROGRAM LEAVING MANY PROVINCES AND MUNICIPALITIES WITH INCOMPLETE PROJECTS AND MAJOR REPAYMENT AND FUNDING OBLIGATIONS. THE MINISTERS ASKED THAT THE HONOURABLE PAUL COSGROVE, THE FEDERAL MINISTER RESPONSIBLE FOR HOUSING, REVIEW WITH HIS CABINET COLLEAGUES THE CANCELLATION OF THE FEDERAL COMMITMENT OF $250 MILLION OF ANNUAL FUNDING WITH A VIEW TO RE-INSTATING THE COMMUNITY SERVICES CONTRIBUTION PROGRAM OR INTRODUCING AN ALTERNATE FEDERAL PROGRAM. IF FEDERAL WRITTEN COMMITMENTS CANNOT BE RELIED UPON THEN CO-OPERATIVE RELATIONS ARE JEOPARDIZED.

THE EFFECTIVENESS OF JOINT REHABILITATION PROGRAMS IS ALSO BEING REDUCED THROUGH UNILATERAL FEDERAL FUNDING CUTS AND THROUGH A MOVE TOWARDS REPLACING JOINT ADMINISTRATION WITH THE PROVINCES BY UNILATERAL ADMINISTRATION BY CMHC. THE MINISTERS REQUESTED ADEQUATE INPUT INTO ANY NEW HOUSING INITIATIVES CURRENTLY BEING CONSIDERED BY OTTAWA.

THE MINISTERS HAVE LEARNED THAT OTTAWA IS PLANNING ITS OWN INDEPENDENT, UNILATERAL SHELTER ALLOWANCE PROGRAM THAT MAY DUPLICATE PROVINCIAL EFFORTS. THE PROVINCES WANT TO DISCUSS WITH OTTAWA THEIR CONCERNS ABOUT THIS NEW PROPOSED PROGRAM. AGAIN CONSULTATION NOT UNILATERAL FEDERAL ACTION IS SOUGHT.

THE UNCERTAINTY OF FEDERAL ACTIONS EXTENDS TO THE FUTURE OF THE CAPITAL COST ALLOWANCE AND ITS APPLICATION TO NEW RENTAL BUILDINGS. THE PROVINCES ARE SEEKING A COMMITMENT BY OTTAWA TO CONTINUE THE CCA BEYOND 31 DECEMBER 1981 AND TO RETURN IT TO ITS ORIGINAL LEVEL OF 10 PER CENT. ONLY BY THE STIMULATION OF NEW CONSTRUCTION CAN CRITICAL SUPPLY PROBLEMS BE MET. THIS MEASURE IS PARTICULARLY IMPORTANT TO THOSE PROVINCES WITH VACANCY RATES OF LESS THAN TWO PER CENT.

THE MINISTERS AGREED THAT CURRENT HIGH INTEREST RATES ARE THE SINGLE MOST IMPORTANT FACTOR CONTRIBUTING TO THEIR CONCERN ABOUT HOUSING AFFORDABILITY.

THEY URGED OTTAWA TO DISCUSS IMMEDIATE AND EFFECTIVE SOLUTIONS WITH THEM TO THE ADVERSE EFFECTS THAT HIGH INTEREST RATES ARE HAVING ON LEVELS OF NEW HOUSING CONSTRUCTION AND ON THOSE CANADIANS WHO MUST REFINANCE THEIR HOMES UNDER PRESENT CONDITIONS.

THE PROVINCIAL HOUSING MINISTERS SAID THAT THE FEDERAL FINANCIAL COMMITMENT TO HOUSING PROGRAMS SHOULD BE CONTINUED WITH THE PROVINCES IDENTIFYING PRIORITY OF SPENDING. THE CONTINUITY AND COMMITMENT OF OTTAWA TO PROVIDING AN ADEQUATE LEVEL OF FUNDING FOR HOUSING IN CANADA

MUST BE GUARANTEED.

IN CONCLUSION THE MINISTERS ARE REQUESTING ACTION ON THE FOLLOWING ISSUES:

1. THE CONTINUITY OF FEDERAL FISCAL COMMITMENTS TO HOUSING.

2. A COMMITMENT TO PROVIDING PROVINCES WITH THE FLEXIBILITY TO IDENTIFY THEIR OWN PRIORITIES AND TO APPLY FEDERAL FUNDS TO THESE INDIVIDUAL NEEDS.

3. GREATER CONSULTATION WITH THE PROVINCIAL MINISTERS IN THE FORMULATION OF POLICIES AND PROGRAMS TO BE CONSIDERED BY THE FEDERAL CABINET.

THE HONOURABLE H. NEIL WINDSOR, ON BEHALF OF THE JOINT CONFERENCE OF HOUSING MINISTERS WILL BE BRINGING THESE URGENT CONCERNS TO THE ATTENTION OF THE HONOURABLE PAUL COSGROVE, FEDERAL MINISTER RESPONSIBLE FOR CANADA MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION. IN ADDITION, MR. WINDSOR WILL BE REQUESTING THAT MR. COSGROVE CALL A MEETING WITH ALL PROVINCIAL MINISTERS AT THE EARLIEST POSSIBLE DATE TO DISCUSS THESE CRITICAL ISSUES.

INTERPROVINCIAL HOUSING MINISTERS' CONFERENCE

CONFERENCE INTERPROVINCIALE DES MINISTRES DE L'HABITATION

St. John's (Newfoundland)
February 26, 1981

St-Jean (Terre-Neuve)
le 26 février 1981

LIST OF PUBLIC DOCUMENTS

LISTE DES DOCUMENTS PUBLICS

DOCUMENT NO. / NO. DU DOCUMENT	SOURCE / ORIGINE	TITLE / TITRE
860-95/005	Saskatchewan	Residents wary of facelift for dilapitated core - Regina Leader Post - January 22, 1981
860-95/006	Newfoundland	Freeze urged on mortgages - CMHC budget programs cut - Globe & Mail - February 25, 1981
860-95/008	Saskatchewan	McKinlay Likes ceiling on mortgage rates - Regina Leader Post - February 10, 1981
860-95/010		Joint Communique Communiqué conjoint

INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF
AGRICULTURE MINISTERS

Press release announcing the Federal-Provincial Conference of Agriculture Ministers and Deputy Ministers

Issued June 30, 1981

Alberta

Lethbridge (Alberta)
July 13, 1981

EPARTMENT: Agriculture
INISTER: Honourable Dallas W. Schmidt
ATE: Tuesday June 30, 1981
JBJECT: Federal-Provincial Conference of Agriculture Ministers

Alberta's Minister of Agriculture, the Honourable Dallas W. Schmidt, nounced today that Alberta will host the 1981 Federal-Provincial Conference of griculture Ministers and Deputy Ministers, July 13-16.

The three-working-day Conference will be split into two sessions in two cations. The first two days, July 13 and 14, will be held in Lethbridge. The llowing day will be a travel day while the Conference will conclude July 16 in monton.

Provincial groups will arrive in Lethbridge July 12. Following precedent, e first day of the Conference, July 13, will be restricted to provincial Ministers d Deputy Ministers of Agriculture. The Federal Minister of Agriculture will join the erence for the second and third days of the talks.

"These Annual Conferences have proven to be very worthwhile communication hicles," said Mr. Schmidt. "It's one time when 11 Ministers of Agriculture can sit wn face-to-face over several days and address agricultural concerns as they see them, th nationally and regionally. At this level, hearing different perspectives on the sues gives us all a clearer picture of the national view of agriculture."

While this year's agenda has not yet been finalized, discussions will deal th current major concerns of agriculture.

"The topic of stabilization will come in for serious discussion," said Mr. hmidt, this year's Conference Chairman. "Although they are not on the official agenda, expect that the serious problems affecting Canada's grain transportation sector will so arouse some debate," added the Minister.

At the 1980 Conference held in Toronto, Alberta's paper on national and ovincial credit and stabilization programs and policies was well received according Mr. Schmidt. This year, the province's paper will reflect the increasing sophistication farm technology by discussing the current and expected use of computers in the culture industry.

All business sessions are 'in camera'. Communiques will be issued at the end of each working day of the Conference. A formal press conference will be held the final day.

- 30 -

Reference: Mr. Bryan D. Walton
Executive Assistant to the
Minister of Agriculture
(403) 427-2137

DOCUMENT: 860-98/015

INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF AGRICULTURE MINISTERS

Press Release

July 13, 1981

Saskatchewan

Lethbridge (Alberta)
July 13, 1981

JULY 13, 1981

PRESS RELEASE

SASKATCHEWAN AGRICULTURE MINISTER GORDON MACMURCHY STATED THAT INTEREST RATES SHOULD BE THE NUMBER ONE ISSUE FOR DISCUSSION AT THE AGRICULTURE MINISTERS CONFERENCE, WHICH STARTED JULY 13 AT LETHBRIDGE.

"THERE IS NO QUESTION THAT THE MAJOR CONCERN OF THE AGRICULTURE INDUSTRY IS THE DESTRUCTIVE EFFECT OF HIGH INTEREST RATES ON FARM OPERATIONS", SAID MR. MACMURCHY.

MR. MACMURCHY SAID THE FARMING COMMUNITY, LIKE THE REST OF THE ECONOMY, IS SUFFERING UNDER THE HIGHEST INTEREST RATES EVER SEEN IN CANADA. FOR AGRICULTURE, IT MEANS HIGHER COSTS OF PRODUCTION, REDUCED OUTPUT AND ULTIMATELY HIGHER FOOD PRICES FOR THE CANADIAN CONSUMER.

"HIGH INTEREST RATES ARE, THEREFORE INFLATIONARY IN AND OF THEMSELVES. THEY ARE NOT A REMEDY FOR INFLATION, BUT A CHIEF CAUSE", SAID THE MINISTER.

THE SASKATCHEWAN MINISTER CALLED UPON THE FEDERAL GOVERNMENT TO ABANDON ITS HIGH INTEREST RATE POLICY AS THE MEANS OF COMBATTING INFLATION. THE SASKATCHEWAN GOVERNMENT TAKES THE POSITION THAT CURRENT FEDERAL POLICY IS SELF-DEFEATING BECAUSE HIGH INTEREST RATES CURB PRODUCTION, WHICH IN TURN LEADS TO A NEW ROUND OF PRICE INCREASES.

"THERE IS ONLY ONE LEVEL OF GOVERNMENT THAT SETS INTEREST RATES IN CANADA - THAT IS THE FEDERAL GOVERNMENT", SAID MR. MACMURCHY. HE URGED THE FEDERAL GOVERNMENT TO IMMEDIATELY INTRODUCE MEASURES TO GAIN CONTROL OF THE CANADIAN ECONOMY AND TO STEM INFLATION.

HE SPECIFICALLY CALLED ON THE FEDERAL GOVERNMENT TO:

1. WORK OUT AN ENERGY PRICING AGREEMENT WITH THE PRODUCING PROVINCES
   - A LONG TERM ENERGY PRICING AGREEMENT WOULD PROVIDE AN INCENTIVE TO DEVELOP NEW ENERGY SOURCES AND WOULD REVITALIZE EXISTING PRODUCTION
   - CONFIDENCE WOULD BE RESTORED IN OTHER SECTORS. FARMERS AND OTHER ENERGY CONSUMERS WOULD HAVE THE SECURITY OF SUPPLY SO VITAL TO INCREASING PRODUCTION
   - WOULD REDUCE THE NEED FOR LARGE OIL IMPORTS - A MAJOR SOURCE OF INFLATIONARY PRESSURE.
2. INVEST IN THE TRANSPORTATION SYSTEM TO ENSURE THAT GROWING AGRICULTURAL AND OTHER EXPORTS CAN BE MOVED TO WORLD MARKETS.

"THESE MEASURES WOULD BE AN IMPORTANT START IN GAINING CONTROL OVER OUR ECONOMY. THEY WOULD ALSO GREATLY ASSIST IN BRINGING INFLATION DOWN TO MINIMUM LEVELS", SAID MR. MACMURCHY.

IN CONNECTION WITH THESE MEASURES, MR. MACMURCHY URGED THE FEDERAL GOVERNMENT TO PURSUE A MORE INDEPENDANT INTEREST RATE POLICY. THIS MEANS BRINGING OUR RATES DOWN WELL BELOW THE U.S. RATES, EVEN IF IT MEANS A LOWER CANADIAN DOLLAR.

MACMURCHY ALSO SAID THE FARM INDUSTRY IS IN DESPERATE MEED OF MEASURES TO STABILIZE FARM INCOMES, AND TO CUSHION FARMERS FROM SWINGS IN FARM PRODUCT PRICES - PARTICULARLY PORK AND BEEF. HE SAID HE WILL BE URGING THE FEDERAL GOVERNMENT ONCE AGAIN TO GET ON WITH AN EFFECTIVE NATIONAL HOG MARKETING AND STABILIZATION PLAN, AS WELL AS ONE FOR BEEF.

"YEAR TO YEAR PRICE SAVINGS IS DEPRIVING THESE TWO MAJOR COMMODITY GROUPS OF EXPANSION OPPORTUNITIES BECAUSE THEY HAVE NO PROTECTION FROM MARKET PRICE CYCLES", THE MINISTER SAID.

MacMurchy stated that marketing and stabilization programs can be most effective if introduced at the national level. He also indicated that effective national marketing and stabilization plans should be part of the federal strategy to fight inflation because the income security created for producers would give tehm the confidence to produce at levels that would provide consumers with adequate food supplies at reasonable prices.

Mr. MacMurchy said the farming industry can help the Canadian economy reduce inflation by producing to its maximum. But it can only do so in a favourable atmosphere of energy and income security. The creation of that climate is clearly in the hands of the federal government.

- 30 -

INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF
AGRICULTURE MINISTERS

The Quebec Position in regard to the Canadian Marketing Agencies

Quebec

Lethbridge (Alberta)
July 13, 1981

THE QUEBEC POSITION IN REGARD TO THE CANADIAN MARKETING AGENCIES

For a year now, the situation concerning marketing agencies has barely developed. The main concern is related to the egg pricing system the annual allocation of chickens and the take over of surplus poultry production.

Pricing System for Eggs

The questioning of the present egg pricing system by the National Farm Products Marketing Council has not yet brought in any modifications. A Committee of the Canadian Egg Marketing Agency examined the question without offering any viable solutions to the Council. The Quebec signatories submitted a report last January to that Committee, proposing the establishment of prices based on provincial production costs of a typical farm. This report remained a dead letter. At the Meeting of the Signatories last March, the whole question had to be postponed till September, due to the fact that it was impossible to reach a solution acceptable to everyone. Since then the Council has hired a consultant to study the system and propose modifications. The Agency is considering taking the same action.

Nevertheless, the essence of the problem is known to all. The present system generates a price, higher than production cost in several provinces and an average Canadian price that is higher than average production cost. In order to establish an equilibrium between price and cost it is necessary to lower the price or else allow it to rise at a rate slower than the cost of production. An alternative is offered: either apply a reduction to all the provinces or only to those who presently are gaining from a price, higher than production cost. The Quebec proposal favours the second approach for several reasons. First, because it restores the balance between price and cost for the Manitoba producers without

generating at the same time a new disequilibrium in Quebec, in Nova Scotia and possibly in Ontario. Second, it eliminates the revenue disparities generated by the present system. Finally without questioning the buy-back program and the fact that certain provinces receive more than they contribute, the modification that we propose would be such that the producers in all the provinces would have their surplus eggs bought back at a price, equal to their production cost. Presently, in several provinces, the buy-back price is higher than production cost and therefore the producers in these provinces have no interest in limiting production to market needs.

We refer our proposal again to the participating provinces because it is important that equilibrium at the Canadian Egg Marketing Agency be re-established at the earliest, so those decisions taken will benefit all producers.

The Formula for Allocation of Chickens

At the special Meeting held September 30th and October first 1980, the signatories had adopted a formula for allocating the surplus quota based on the criteria defined in the federal-provincial agreement. This formula was the result of work conducted by a Technical Committee, in which all the participating provinces were represented.

- The basic allocation remained at 648 million pounds, of which 36,91% was allocated to Quebec and three criteria had to be used to distribute the additional volume produced for any given year between the provinces.

- The change in demand was defined as the change in total provincial consumption from the last base year (1976) to the most recent for which the necessary data was available (presently 1979). Provincial consumption accounted for differences in the population and in per capita consumption between the provinces.

- The second criterion to be considered in this formula was, the proportion between the demand and the production of a province. This criterion includes a factor favouring self-sufficiency. The deficit between production and consumption at the provincial level had to serve as the base for allocation.

- Finally, comparative advantage was defined as a province's capacity to supply a market at the lowest cost price. This cost includes production, processing, transportation and marketing costs. However, since the data on costs were unavailable, the average minimum wholesale price for the last three years (1977-1978-1979) and transportation costs had to be used as indicators of comparative advantage. The share of the eligible provinces was made in proportion to their basic allocation.

Two criteria were absent from the formula. The capacity of a province to produce its allocation was to be applied by a regulation which would have acted in such a manner so that a province which does not produce its allocation would have been subsequently penalized by a quota cut. The Agency was to put the required regulation in place. The criterion on market needs would have been incorporated into the formula when the data on interprovincial movements would have been available.

All the data necessary to apply the formula were available to the Agency. However, producers, during the meeting of the Canadian Chicken Marketing Agency held on November 25 and 26, 1980 established a share of production for 1981 without considering neither the formula nor even the development that should have imparted to production distribution*. If we compare the share of overbase to the formula, there is no transfer favouring provinces which were to see their share increase by the formula. Moreover, certain provinces, like Quebec are suffering a reduced share with respect to 1980 when it would normally be an increase. Even with respect to production guarantee, comparable with 1979-1980, according to the proper interpretation of the Agency which uses the 1979-1980 average, the provinces are not treated equally, some obtaining more than their average and others less, the relative change varying from one province

---

* See Tables 1 and 2

to the next.

At the Annual Meeting of the Signatories, on March 10, 1981, the Agency laid out a report explaining how the allocation was distributed and where the formula, voted at the special meeting in October, 1980 was inaccurate and impossible to apply. The report referred time and again to a new base 1979-1980 or 1981 and it would seem that one would want to use certain recommendations of the Technical Committee concerning the minimum guaranteed production for establishing a new base. On the other hand, the report again addressed the question of consumption data used in the formula and the application of comparative advantage criterion.

The signatories passed, by a majority, the recommendations of the Agency and so, reversed their original agreement. Canadian consumption would be used and the criterion of comparative advantage would be omitted for 1982 unless a new method of application is accepted. Finally, the Agency has formed a committee to re-evaluate the formula and propose a production distribution for 1982. The Quebec signatories are opposed to all recommendations modifying the original formula to incorporate a division of overbase quota based on demographic changes and self-sufficiency without considering neither the provincial differences in consumption patterns nor comparative advantages. We also oppose any base change, whether direct or indirect via formula application.

The Responsibility of Boards Facing Surpluses

The Canadian Egg Marketing Agency conducts a buy-back program for eggs. The cost of this program was absorbed by the consumer until November, 1980. Since then, part of these costs have been sustained by the producers, at 1,3¢ a dozen. Thus, provincial contributions to the financing are proportional to consumption and to provincial production and are independent of the volume bought back in each province. Quebec has never

objected to this system despite the fact that it does not completely supply its own market and therefore lacks any surplus.

By the same reasoning of collective responsibility faced with a surplus, the necessity to apply the same principle in the marketing of chickens and turkeys was more emphasized. Already the signatories of the turkey agreement seem more sensitive to this question and the Agency was elected to develop an export program which would result in surplus reduction.

The proposition, submitted to the signatories of the chicken agreement relative to this question was overruled last March, the other provinces and the Agency having shown a complete disinterest to try to share the cost of surpluses which are supported in a larger proportion in Quebec. It is obvious from the moment when production volume is decided collectively by the provinces in an open market context that a region has no control over its own surplus volume. The Quebec poultry sector is no longer willing to endure by itself the cost of surpluses generated by Agency decisions. Quebec producers finance a fund for exports. The goal of that fund is to develop new outlets for Quebec production and is not to serve as a valve for Canadian surpluses or to leave to other provinces the portion of the Canadian market presently served by our industry.

Quebec considers the principle of collective responsibility of producers to be essential to the proper functioning of all the marketing plans and not just in those which effect the majority of provinces. This

principle flows from the national nature of surpluses when there is a national plan to dictate which volumes to produce and when the measures taken with regard to surpluses benefit producers of all provinces, directly or indirectly.

EASTERN ONTARIO PRODUCERS SHIPPING TO QUEBEC SLAUGHTER-HOUSES WITHOUT ALLOCATIONS

At the signature of the federal-provincial agreement, the provincial boards undertook to send out production allocations to producers in their provinces. These allocations were to cover production taken to market within the provinces and production to interprovincial markets. Ontario approved the agreement and the base allocation which it received and is bound by its commitments, just like all the other provinces. Since 1978 Eastern Ontario producers have been producing without allocation and delivering this production to slaughter-houses in Quebec. This production is illegal and Ontario should respect the agreement. It should take the necessary measures to prevent this production or legalize it by issuing allocations to these producers. The situation is entirely unacceptable all the more as the Quebec Board ,in order to respect the same commitments had already taken since 1978 measures in order that Quebec producers who were selling in Ontario and New Brunswick were subjected to a quota restriction. This was done without any adjustments to Quebec allocation.

Legal objections that Ontario raises are, for our part, only excuses created to prolong this situation and to gain an additional allocation since all the obstacles disappear when the issued allocation originates from all the provinces.

The Quebec Board has warned the Canadian Agency that it is

suspending its contributions from June 1st unless a permanent corrective is enforced. The National Farm Products Marketing Council has ordered the Ontario signatories to respect their commitments and legalize the production of Eastern Ontario producers.

It is our turn to ask the Ontario Minister of Agriculture to take the necessary measures so that this problem is solved quickly

Conclusion

All these questions are of primary importance for the continuation of the Agencies because they are losing the confidence of many groups and of the public in general. For us, we still agree in principle with the Canadian agencies. However, we will be forced to consider th Canadian Chicken Marketing Agency a failure if the principles that we support are not applied before December 15th 1981.

ALLOCATION TO QUEBEC

	'000 pounds	% of Canada
Base	239 145	36,91
1979	277 000	32,64
1980	271 059	33,10
Formula voted (1) (1981) (70-10-20)	284 615	34,45
Allocation given (2) (1981)	271 414	32,86
Average 1979-1980	274 030	32,87
Formula Amended (3) (1981) with comparative advantage (70-10-20)	279 736	33,81
Without comparative advantage (90-10-0)	273 990	33,17

(1) Technical Committee's formula adopted at the Meeting of Signatories, September 30 and October 1st, 1980.

(2) Allocation decided by the producers during the Meeting of the Agency, November 25 and 26, 1980.

(3) Formula amended at the Meeting of Signatories, March 10 and 11,1981.

Source: Planning and Economic Studies, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Direction des études économiques.

PERCENTAGE OF OVERBASE QUOTA

	Base	1980	1981	Formula voted (1) 70-10-20	Formula Amended (2) 70-10-20	Formula Amended (2) 90-10-0
British Columbia	8,96	17,66	16,90	11,40	10,79	11,05
Alberta	6,72	12,22	12,35	6,70	8,23	10,37
Saskatchewan	2,27	1,93	1,86	4,02	5,19	6,05
Manitoba	3,92	4,40	4,56	3,78	4,39	4,30
Ontario	34,07	37,16	35,88	35,24	35,99	35,38
Quebec	36,91	18,68	18,13	28,38	25,34	21,75
New Brunswick	2,54	2,95	3,28	2,45	2,58	3,19
Nova Scotia	3,74	2,92	3,79	2,91	3,30	3,14
Prince Edward Island	0,18	0,31	0,51	1,01	0,80	0,91
Newfoundland	0,76	1,78	2,82	4,21	3,37	3,85

(1) Technical Committee's formula adopted at the Meeting of Signatories, September 30 and October 1st, 1980.

(2) Formula Amended at the Meeting of Signatories, March 10 and 11, 1981.

Source: Planning and Economic Studies, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Direction des études économiques.

DOCUMENT: 860-98/016

CONFERENCE INTERPROVINCIALE
DES MINISTRES DE L'AGRICULTURE

Position du Québec concernant les problèmes relatifs aux Offices canadiens de commercialisation

Québec

Lethbridge (Alberta)
Le 13 juillet 1981

POSITION DU QUEBEC CONCERNANT LES PROBLEMES RELATIFS AUX OFFICES CANADIENS DE COMMERCIALISATION

Document déposé par le

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

à la conférence des ministres et sous-ministres de l'Agriculture

à Lethbridge et Edmonton

du 12 au 17 juillet 1981

POSITION DU QUEBEC CONCERNANT LES PROBLEMES RELATIFS AUX OFFICES CANADIENS DE COMMERCIALISATION

Depuis un an, la situation concernant les offices de commercialisation n'a pratiquement pas évolué. On se rappelle que les questions soulevées concernent le système de prix des oeufs, le partage des contingents de poulets et la prise en charge des surplus de production de volailles.

Système de fixation du prix des oeufs

La remise en question du système actuel de fixation du prix des oeufs par le Conseil canadien de commercialisation des produits à la ferme n'a pas encore amené de modifications. Présentement on fixe le prix du Manitoba en déduisant du coût moyen canadien de production les frais de transport entre Toronto et Winnipeg. On établit ensuite le prix dans chaque province en ajoutant au prix de base Manitoba les frais de transport entre Winnipeg et le principal marché de la province. Les écarts de prix entre les provinces sont donc établis en fonction uniquement des frais de transports.

Un comité de l'Office canadien de commercialisation des oeufs s'est penché sur la question sans offrir de solutions acceptables au Conseil. Les signataires du Québec ont présenté un rapport en janvier dernier à ce comité proposant l'établissement des prix sur la base des coûts de production provinciaux d'une exploitation modèle. Ce rapport est resté lettre morte. Lors de la réunion des signataires en mars dernier, toute la question a dû être reportée en septembre devant l'impossibilité d'en arriver à une solution acceptable pour tous. Depuis, le Conseil a mandaté un consultant pour étudier le système et proposer des modifications. L'Office, de son côté, envisage de faire la même chose.

Le fond du problème est pourtant connu de tous. L'inclusion des frais de transport dans le mécanisme de fixation de prix génère des distorsions inacceptables. En effet, il génère un prix supérieur au coût de production dans plusieurs provinces et un prix moyen canadien supérieur au coût de production moyen.

D'une part, la formule d'ajustement représente une application incorrecte des principes économiques parce qu'elle est appliquée à partir du coût moyen canadien de production. Dans un marché libre, les prix s'établissent à partir des coûts de production des entreprises individuelles et de ceux des régions de production. C'est ainsi que l'on peut dire que pour qu'une province puisse exporter vers une autre, il faut que le coût de production dans la première soit suffisamment inférieur à la seconde pour couvrir les frais de transport. Le prix dans la première sera égal à son coût de production alors que dans la seconde, il sera égal au plus petit du coût de production provincial ou du coût de production de la province exportatrice majoré des coûts de transport.

D'autre part, en générant au niveau canadien un prix supérieur aux coûts, le système crée un coût au consommateur difficilement justifiable. Pour établir un équilibre entre le prix, et le coût à l'échelle canadienne, il faut abaisser le prix ou le faire augmenter moins rapidement que le coût. Une alternative s'offre: soit appliquer la baisse à toutes les provinces ou seulement à celles qui profitent actuellement d'un prix supérieur au coût de production. La proposition du Québec s'inspire de la seconde approche pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parce qu'elle rétablit l'équilibre entre le prix et le coût pour les producteurs du Manitoba sans générer un nouveau déséquilibre, incidemment au Québec, en Nouvelle-Ecosse et possiblement en Ontario. Deuxièmement, elle fait disparaître les disparités de revenus générées par le système actuel. Enfin, sans remettre en cause le programme de rachat et le fait que certaines provinces reçoivent plus qu'elles

ne contribuent, la modification que nous proposons ferait en sorte que les producteurs dans toutes les provinces se verraient racheter leurs oeufs en surplus à un prix égal à leur coût de production. Présentement dans plusieurs provinces le prix de rachat est supérieur au coût de production et de ce fait, les producteurs de ces provinces n'ont aucun intérêt à limiter la production aux besoins du marché.

Nous soumettons à nouveau notre proposition aux provinces participantes parce qu'il est important que l'équilibre se rétablisse au plus tôt au sein de l'Office canadien de commercialisation des oeufs afin que les décisions qui y sont prises le soient aux bénéfices de tous les producteurs.

Formule de partage des contingents de poulets

Lors d'une réunion spéciale tenue les 30 septembre et 1er octobre 1980, les signataires avaient adopté une formule de partage du surplus de contingents basée sur les critères définis dans l'accord fédéral-provincial. Cette formule était le résultat des travaux d'un comité technique où toutes les provinces participantes étaient représentées.

L'allocation de base demeurait à 648 millions de livres dont 36,91% ont été alloués au Québec et trois critères devaient servir à la répartition entre les provinces du volume additionnel à produire pour une année donnée.

- Le changement dans la demande était défini comme le changement dans la consommation totale provinciale entre la dernière année de la base (1976) et l'année la plus récente pour lesquelles les données nécessaires étaient disponibles (1979 actuellement). La consommation provinciale tenait compte des différences dans la population et dans la consommation per capita entre les provinces.

- Le second critère à entrer dans la formule était , la proportion de la demande d'une province satisfaite par la production de cette province. Ce critère constitue un facteur en faveur de l'autosuffisance. Le déficit entre la production et la consommation provinciale devait servir de base à l'allocation.

- Enfin, les avantages comparés étaient définis comme la capacité d'une province à approvisionner un marché au moindre coût. Ce coût comprenait le coût de production, de transformation, de transport et de mise en marché. Tant que les données sur les coûts n'étaient pas disponibles, la moyenne du prix minimum de gros des trois dernières années (1977-1978-1979 et le coût de transport devaient servir d'indicateurs des avantages comparés. La répartition entre les provinces éligibles se faisait au prorata de leur allocation de base.

Deux critères étaient absents de la formule. La capacité d'une province à produire son allocation devait s'appliquer par un règlement qui aurait fait en sorte qu'une province qui ne produit pas son allocation aurait été subséquemment pénalisée par une coupure de contingent. L'Agence devait mettre en place la réglementation requise. Le critère sur les besoins de marché aurait été incorporé à la formule lorsque les données sur les mouvements interprovinciaux auraient été disponibles.

L'Agence disposait de toutes les données nécessaires à l'application de la formule de partage. Pourtant, les producteurs, au cours de la réunion de l'Office canadien de commercialisation du poulet des 25 et 26 novembre dernier ont établi un partage de la production de 1981 sans tenir compte ni de la formule ni même l'évolution que cette dernière voulait imprimer à la répartition de la production.* Dans le partage du surplus par rapport à la formule, il n'y a aucun transfert en faveur des provinces qui devaient voir leur part augmenter par la formule. Qui plus est, certaines provinces, dont le Québec, voient leur part à nouveau diminuer par rapport à 1980 alors qu'elle aurait dû augmenter. Même par rapport à la garantie d'une production comparable à 1979-1980, selon la propre interprétation de l'Office qui est d'utiliser la moyenne 1979-1980, les provinces ne sont pas traitées de la même façon, certaines obtenant plus que leur moyenne et certaines obtenant moins, le changement relatif variant d'une province à l'autre.

Lors de la réunion des signataires de l'accord le 10 mars 1981, l'Agence a déposé un rapport expliquant comment le contingent fut réparti en 1981 et en quoi la formule adoptée à la réunion spéciale d'octobre 1980 était incorrecte et impossible à appliquer. Le rapport fait allusion à maintes reprises à une nouvelle base 1979-1980 ou 1981 et il semblerait qu'on voudrait utiliser certaines recommandations du comité technique concernant le minimum de production garanti pour établir une nouvelle base. D'autre part, le rapport remet en question les données de consommation utilisées dans la formule et l'application du critère d'avantage comparatif.

Les signataires ont adopté à la majorité, les recommandations de l'Agence et ainsi renversé leur accord initial. La consommation canadienne serait utilisée et le critère de l'avantage comparé serait omis pour 1982 à moins qu'un nouveau mode d'application ne soit accepté. Enfin, l'Agence a formé un nouveau comité en vue de réévaluer la formule et proposer une

---

* Voir les tableaux 1 et 2

répartition de la production pour 1982. Les représentants du Québec s'opposent à toutes recommandations modifiant la formule initiale afin d'y incorporer une répartition du contingent additionnel basé sur les changements démographiques et l'autosuffisance sans tenir compte ni des différences provinciales dans les habitudes alimentaires, ni des avantages comparés. Nous nous opposons aussi à tout changement de la base d'une façon directe ou détournée via l'application de la formule.

La responsabilité des offices face aux surplus

L'Office canadien de commercialisation des oeufs administre un programme de rachat des oeufs. Les frais du programme étaient absorbés par le consommateur jusqu'en novembre 1980. Depuis lors, une part des coûts est supportée par les producteurs soit 1,3¢ la douzaine. Les contributions provinciales au financement sont proportionnelles à la consommation et à la production provinciale et indépendante du volume racheté dans chacune des provinces. Le Québec n'a jamais contesté ce système malgré le fait qu'il n'approvisionne pas la totalité de son marché et n'a donc pas de surplus.

Dans la même logique de responsabilité collective face au surplus, il a plutôt fait valoir la nécessité d'appliquer le même principe dans le système de commercialisation du poulet et du dindon. Déjà, les signataires de l'accord du dindon semblent plus sensibles à cette question et l'Agence fut mandatée pour développer un programme à l'exportation qui viendrait réduire les surplus.

La proposition soumise aux signataires de l'accord du poulet relative à cette question fut battue en mars dernier, les autres provinces et l'agence ayant fait montre d'un désintérêt complet à vouloir partager le coût des surplus qui se retrouvent dans une proportion plus grande au Québec. Il est évident qu'à partir du moment où le volume à produire est

décidé par l'ensemble des provinces dans un contexte de marché ouvert, une région n'a aucun contrôle sur le volume qui se trouvera en surplus chez elle. Le secteur avicole du Québec ne veut plus supporter à lui seul le coût des surplus générés par les décisions de l'Agence. Les producteurs du Québec financent un fonds à l'exportation. Ce fonds a pour but de développer de nouveaux débouchés pour la production québécoise et non servir de soupape aux surplus canadiens ou pour laisser aux autres provinces une partie du marché canadien détenu présentement par notre industrie.

Le Québec considère que le principe de responsabilité collective des producteurs est essentiel au bon fonctionnement de tous les plans de commercialisation et non pas seulement dans ceux où cela fait l'affaire de la majorité des provinces. Ce principe relève du caractère national des surplus lorsqu'il y a plan national et que les mesures prises à l'égard des surplus profitent aux producteurs de toutes les provinces directement ou indirectement.

Producteurs de l'Est ontarien livrant aux abattoirs québécois sans contingents

Lors de la signature de l'accord fédéral-provincial, les offices provinciaux se sont engagés à émettre des contingents de production aux producteurs de leur province. Ces contingents devaient couvrir la production mise en marché intraprovincialement et celle destinée aux marchés interprovinciaux. L'Ontario a approuvé l'accord et son allocation de base. Elle est donc liée par ses engagements comme toutes les autres provinces. Depuis 1978, des producteurs de l'Est de l'Ontario produisent sans contingent une production qui est livrée aux abattoirs du Québec. Cette production est illégale et l'Ontario se doit de respecter l'accord. Elle doit prendre les mesures nécessaires pour interdire cette production ou la légaliser en émettant des contingents à ces producteurs. La situation est tout à fait inacceptable d'autant plus que l'Office québécois, pour respecter les mêmes engagements, a pris, dès 1978, les mesures pour que les producteurs québécois qui vendaient en Ontario et au Nouveau-Brunswick soient contingentés et ce, sans demander [illegible] à son allocation.

Les objections de type juridique que l'Ontario soulève ne sont, quant à nous, que des prétextes pour faire durer cette situation et en retirer une allocation additionnelle puisqu'elle était prête à émettre les contingents si le volume requis provenait de toutes les provinces.

L'Office québécois a avisé l'Office canadien qu'il cesse de verser ses contributions, à compter du 1er juin, à moins qu'un correctif permanent ne soit appliqué. Le Conseil national de commercialisation des produits de la ferme a enjoint les signataires de l'Ontario de respecter leurs engagements en légalisant la situation des producteurs de l'Est de l'Ontario.

A notre tour, nous demandons au ministre de l'Agriculture de l'Ontario de prendre des mesures pour régler ce problème qui dure depuis déjà trop longtemps.

Conclusion

Tous ces problèmes sont de première importance pour la survie des offices qui, d'autre part, commencent à faire mauvaise figure auprès de plusieurs groupes et dans le public en général. Quant à nous, nous appuyons toujours en principe les offices de commercialisation. Cependant, nous devrons nous résoudre à considérer l'Office de commercialisation du poulet comme un échec si les principes que nous défendons ne sont pas appliqués d'ici le 15 décembre 1981.

DOCUMENT: 860-98/020

INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF AGRICULTURE MINISTERS

Press Release

Lethbridge (Alberta)
July 13, 1981

AGRICULTURAL MINISTERS MEET IN LETHBRIDGE

AT THE 31ST PROVINCIAL AGRICULTURAL MINISTERS CONFERENCE ALL MINISTERS PAID TRIBUTE TO THE ACCOMPLISHMENTS OF THE LATE DR. JAMES O'DONOGHUE ALBERTA AGRICULTURE'S DEPUTY MINISTER.

WIDE RANGING DISCUSSION TOOK PLACE ON A NUMBER OF NATIONAL ISSUES INCLUDING INCOME STABILIZATION, MARKETING PLANS, INTENSIVE LIVESTOCK PRODUCTION, NATURALLY PRODUCED FUNGAL TOXINS, FEDERAL TAXATION POLICY AND INTEREST RATES AND THEIR EFFECT ON AGRICULTURE, INITIAL PAYMENTS FOR GRAINS, LIVESTOCK TRANSPORTATION, AND ENERGY POLICY.

THE AGRICULTURE MINISTERS AGREED A MEANINGFUL AND FLEXIBLE NATIONAL STABILIZATION PROGRAM MUST BE DEVELOPED TO MEET THE NEEDS OF FARMERS ACROSS CANADA.

LAMB PRODUCTION COULD BE EXPANDED PROVIDED NEEDED CHANGES ARE MADE IN TARIFFS AND THE MARKETING SYSTEM. THE MINISTERS WANT THE RED MEAT IMPORT CONTROL BILL PRESENTLY IN FRONT OF THE HOUSE OF COMMONS TO INCLUDE FRESH LAMB.

THE MINISTERS STATED THAT FEDERAL POLICIES HAVE RESULTED IN HIGHER INTEREST RATES AND ENERGY COSTS AND HAVE PLACED FARMERS IN A DEVASTATING COST-PRICES SQUEEZE. THEY AGREED THAT LOWER INTEREST RATES WOULD MEAN LOWER COSTS OF PRODUCTION, MORE STABLE PRODUCTION, REDUCED FINANCIAL BURDENS ON FARMERS AND LOWER FOOD PRICES TO CONSUMERS.

THE FEDERAL-PROVINCIAL AGRICULTURE MINISTERS CONFERENCE BEGINS TOMORROW IN LETHBRIDGE.

- 30 -

DOCUMENT: 860-98/020

CONFERENCE INTERPROVINCIALE
DES MINISTRES DE L'AGRICULTURE

Communiqué

Lethbridge (Alberta)
Le 13 juillet 1981

LES MINISTRES DE L'AGRICULTURE SE REUNISSENT A LETHBRIDGE

TOUS LES MINISTRES PRESENTS A LA 31E CONFERENCE DES MINISTRES PROVINCIAUX DE L'AGRICULTURE ONT RENDU HOMMAGE AUX REALISATIONS DU REGRETTE SOUS-MINISTRE DE L'AGRICULTURE DE L'ALBERTA, M. JAMES O'DONOGHUE.

UN CERTAIN NOMBRE DE QUESTIONS DE PORTEE NATIONALE ONT FAIT L'OBJET DE DISCUSSIONS POUSSEES, NOTAMMENT LA STABILISATION DES REVENUS, LES PLANS DE COMMERCIALISATION, LA PRODUCTION INTENSIVE DE BESTIAUX, LES MYCOTOXINES NATURELLES, LA POLITIQUE FISCALE DU GOUVERNEMENT FEDERAL, LES TAUX D'INTERET ET LEUR INCIDENCE SUR L'AGRICULTURE, LES PREMIERS VERSEMENTS POUR LES CEREALES ET LA POLITIQUE ENERGETIQUE RELATIVE AU TRANSPORT DES BESTIAUX.

LES MINISTRES DE L'AGRICULTURE ONT CONVENU DE LA NECESSITE D'ELABORER UN PROGRAMME NATIONAL DE STABILISATION SIGNIFICATIF ET FLEXIBLE POUR REPONDRE AUX BESOINS DES AGRICULTEURS DE TOUT LE CANADA.

LA PRODUCTION OVINE POURRAIT ETRE ACCRUE, A CONDITION QUE LES CHANGEMENTS NECESSAIRES SOIENT APPORTES AUX TARIFS ET AU SYSTEME DE COMMERCIALISATION. LES MINISTRES

VEULENT QUE LE PROJET DE LOI SUR LE CONTROLE DES IMPORTATIONS DE VIANDE ROUGE ACTUELLEMENT DEPOSE A LA CHAMBRE DES COMMUNES VISE EGALEMENT L'AGNEAU FRAIS.

LES MINISTRES ONT FAIT SAVOIR QUE LES POLITIQUES FEDERALES ONT CONTRIBUE A L'AUGMENTATION DES TAUX D'INTERET ET DU COUT DE L'ENERGIE ET ONT PLACE LES AGRICULTEURS DANS UNE IMPASSE COUT-PRIX. ILS ONT CONVENU QUE LA REDUCTION DES TAUX D'INTERET ENTRAINERAIT LA DIMINUTION DES COUTS DE PRODUCTION, STABILISERAIT LA PRODUCTION, ALLEGERAIT LE FARDEAU FINANCIER DES AGRICULTEURS ET DIMINUERAIT LE PRIX DES ALIMENTS POUR LE CONSOMMATEUR.

LA CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES DE L'AGRICULTURE COMMENCERA DEMAIN A LETHBRIDGE.

- 30 -

DOCUMENT: 860-98/021

INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF AGRICULTURE MINISTERS

Press Release

Lethbridge (Alberta)
July 13, 1981

REQUEST FOR ACTION FROM FEDERAL MINISTER ON PROPOSALS OF MAY/81 AGRICULTURE MINISTERS MEETING ON INTEREST RATES

AT THE INTERPROVINCIAL MEETING, THE MINISTERS GAVE SPECIAL ATTENTION TO THE EFFECTS OF HIGH INTEREST RATES AND RISING FARM PRODUCTION COSTS, WHICH ARE ADVERSELY AFFECTING PRODUCERS AND FOOD PRICES TO CONSUMERS.

THE MINISTERS EXPRESSED GREAT CONCERN OVER THE LACK OF RESPONSE TO THEIR PROPOSALS PUT FORWARD AT A MEETING CALLED BY THE FEDERAL MINISTER OF AGRICULTURE IN MAY 1981. AT THAT TIME THE PROVINCES PROPOSED MEASURES TO RELIEVE THE BURDEN OF HIGH INTEREST RATES ON FARMERS. THESE INCLUDED:

1. FARM CREDIT CORPORATION FINANCING BE EXPANDED;
2. FARM IMPROVEMENT LOANS INCLUDE DEBT REFINANCING;
3. SMALL BUSINESS DEVELOPMENT BONDS BE EXTENDED TO NON-INCORPORATED FARMS;
4. FEDERAL STABILIZATION PLANS BE IMPROVED;
5. TAX POLICIES BE CHANGED TO ENCOURAGE INVESTMENT IN AGRICULTURE THROUGH PREFERENTIAL TAX CREDIT MEASURES;
6. EXPANDED INVESTMENT IN THE TRANSPORTATION SYSTEM;
7. FINALIZE A NATIONAL ENERGY PRICING AGREEMENT;
8. FARMERS BE EXEMPT FROM FEDERAL TAXES ON PETROLEUM USED FOR FOOD PRODUCTION.

THE MINISTERS WILL ASK THE FEDERAL MINISTER FOR A SPECIFIC RESPONSE TO THESE PREVIOUS PROPOSALS AT THE OPENING OF THE FEDERAL-PROVINCIAL MINISTERS CONFERENCE TOMORROW IN LETHBRIDGE.

- 30 -

DOCUMENT: 860-98/021

CONFERENCE INTERPROVINCIALE
DES MINISTRES DE L'AGRICULTURE

Communiqué

Lethbridge (Alberta)
Le 13 juillet 1981

LES MINISTRES DEMANDENT AU MINISTRE FEDERAL DE L'AGRICULTURE DE SE PRONONCER SUR LES PROPOSITIONS QU'ILS ONT FORMULEES A LA REUNION DES MINISTRES DE L'AGRICULTURE DE MAI 1981

A LA REUNION INTERPROVINCIALE, LES MINISTRES ONT ETUDIE TOUT PARTICULIEREMENT LES QUESTIONS DE L'INCIDENCE DES TAUX D'INTERET ELEVES ET DE L'AUGMENTATION DES COUTS DE LA PRODUCTION AGRICOLE, QUI NUISENT AUX PRODUCTEURS ET QUI ONT UNE INFLUENCE NEGATIVE SUR LES PRIX DES ALIMENTS POUR LE CONSOMMATEUR.

LES MINISTRES ONT MANIFESTE UNE PROFONDE INQUIETUDE QUANT AU MANQUE DE REACTION AUX DIVERSES PROPOSITIONS QU'ILS ONT PRESENTEES A UNE REUNION CONVOQUEE PAR LE MINISTRE FEDERAL DE L'AGRICULTURE EN MAI 1981. A CE MOMENT-LA, LES PROVINCES AVAIENT PROPOSE DIVERSES MESURES POUR SOULAGER LES AGRICULTEURS DU FARDEAU DES TAUX D'INTERET ELEVES. VOICI L'ESSENTIEL DE CES PROPOSITIONS:

1. ELARGISSEMENT DU FINANCEMENT ACCORDE PAR LA SOCIETE DE CREDIT AGRICOLE

2. POSSIBILITE DE REFINANCEMENT DES DETTES DANS LE CADRE DES PRETS ACCORDES POUR LA MODERNISATION DES FERMES

3. ACCESSIBILITE DES OBLIGATIONS D'EXPANSION DES PETITES ENTREPRISES AUX EXPLOITATIONS AGRICOLES NON CONSTITUEES EN CORPORATION

4. AMELIORATION DES PLANS FEDERAUX DE STABILISATION

5. MODIFICATION DES POLITIQUES FISCALES EN VUE D'ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT EN AGRICULTURE GRACE A L'ADOPTION DE DIVERSES MESURES, COMME UN CREDIT D'IMPOT PREFERENTIEL

6. AUGMENTATION DE L'INVESTISSEMENT POUR LE SYSTEME DE TRANSPORT

7. ELABORATION D'UNE ENTENTE NATIONALE RELATIVE AU PRIX DE L'ENERGIE

8. EXEMPTION D'IMPOT FEDERAL POUR LES AGRICULTEURS QUI UTILISENT DU PETROLE POUR LA PRODUCTION ALIMENTAIRE.

DEMAIN, A L'OUVERTURE DE LA CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES A LETHBRIDGE, LES MINISTRES PROVINCIAUX DEMANDERONT A LEUR HOMOLOGUE FEDERAL UNE REPONSE PRECISE SUR LEURS PROPOSITIONS.

- 30 -

CONFERENCE INTERPROVINCIALE
DES MINISTRES DE L'AGRICULTURE

Lethbridge (Alberta)
July 13, 1981

Lethbridge (Alberta)
Le 13 juillet 1981

LIST OF PUBLIC DOCUMENTS

LISTE DES DOCUMENTS PUBLICS

DOCUMENT NO. / NO DU DOCUMENT	SOURCE / ORIGINE	TITLE / TITRE
860-98/014	Alberta	Press release announcing the Federal-Provincial Conference of Agriculture Ministers and Deputy Ministers
860-98/015	Saskatchewan	Press Release - July 13, 1981
860-98/016	Quebec	The Quebec Position in regard to the Canadian Marketing Agencies
	Québec	Position du Québec concernant les problèmes relatifs aux Offices canadiens de commercialisation
860-98/020		Press Release Communiqué
860-98/021		Press Release - Request for Action from Federal Minister on Proposals of May/81 Communiqué - Les ministres demandent au ministre fédéral de l'Agriculture de se prononcer sur les propositions de la réunion de mai/81

DOCUMENT: 860-99/019

INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF MUNICIPAL AFFAIRS MINISTERS

FINAL COMMUNIQUE

Winnipeg (Manitoba)
August 18 - 20, 1981

FINAL COMMUNIQUE

The municipal Affairs ministers of the ten provinces and the two territories at their annual Conference in Winnipeg discussed a number of issues relating to local government across Canada. The meeting was chaired by the Honorable D.M. Gourlay, minister of Municipal Affairs, Province of Manitoba.

During the discussions, they compared their experiences in different areas, from downtown revitalization as affected by the proliferation of suburban shopping malls, to regional planning. They also discussed varying approaches to local government electoral systems, conflicts of interest and the handling of citizen complaints, as they all relate to exsiting legislation and to future reforms.

Given the present difficult economic situation in the country, all ministers expressed their concern over the impact of high interest rates on municipal budgets, for both new capital projects and the refinancing of existing debt.

When the federal government passed legislation (Bill C-4) last year with respect to grants in lieu of taxes on federal property, it agreed to discuss new proposals from the provinces for improvements to the new federal legislation (grant programme). After careful consideration of a detailed report prepared by their officials, the ministers decided to approach the federal Minister

.../2

of Public Works to amend the legislation according to the report's recommendations. Specifically, the main recommendations agreed to unanimously by the ministers were:

1. THAT the laws, regulations and assessment methodology of each of the Provinces and Territories be applied mutatis mutandis to all federal property located within the boundaries of that Province or Territory to determine the accepted value and tax levy for making a grant in lieu of taxes.
2. THAT Schedule II be revised to include within the definition of real property all real property which, in most instances, is currently assessed and taxed.
3. THAT when the Federal Government property is eligible for a grant, payments in lieu of taxes be made effective from the date of acquisition.

After minor adjustments are made to the report, it will be presented to the federal government this fall by a ministerial delegation headed by the Honourable Jack MacIsaac of Nova Scotia, chairman of the Council of the Municipal Affairs Ministers for the coming year.

The ministers reiterated their previously expressed concern at the termination of the Community Services Contribution Program by the Federal Government. By this action, the Federal Government has abandoned their assistance in the areas of previously funded water, sewer and housing programs. The Ministers agreed to press the Federal Government for the renewal of the community services contributions program or a similar program. The Ministers are prepared to cooperate in the development of programs designed to assist municipalities.

The ministers also reacted to a recent statement by the federal Minister of Regional Economic Expansion, the Honourable Pierre De Bané, regarding a fundamental reversal in federal policy for joint federal-provincial programmes. According to Mr. De Bané, the federal government has decided to act unilaterally in setting up its programmes for municipalities, forcing the provinces to adjust their programmes accordingly. This approach completely ignores the responsibility of the provinces and their municipalities to decide the local priorities and to establish the terms of programmes affecting local government in order to ensure optimal use of financial resources available to all levels of government, federal, provincial and municipal. These principles had clearly been acknowledged by Ottawa in the agreements signed with all provinces for the Community Services Contribution Programme.

The Ministers of Municipal Affairs unanimously object to this unilateral method of allocating public funds and request

the federal government to confirm immediately its intention to continue its traditional policy of intergovernmental cooperation. The ministers affirmed their willingness to seek to improve that policy.

-30-

DOCUMENT: 860-99/ 019

CONFERENCE INTERPROVINCIALE DES MINISTRES DES AFFAIRES MUNICIPALES

Communiqué de presse

Winnipeg (Manitoba)
Du 18 au 20 août 1981

COMMUNIQUE DE PRESSE

Les ministres des Affaires municipales des 10 provinces et des deux territoires, lors d'une conférence tenue à Winnipeg, ont échangé des points de vue sur plusieurs sujets qui affectent l'ensemble des municipalités du pays. La conférence était présidée par l'honorable D.M. Gourlay, ministre des Affaires municipales du Manitoba.

Les discussions ont permis de confronter leurs expériences diverses aussi bien en matière de revitalisation des centres villes affectés par la prolifération des centres commerciaux en banlieue, qu'en matière d'aménagement du territoire. De plus, on a discuté les différentes approches des provinces en ce qui a trait aux régimes électoraux, aux conflits d'intérêts et aux plaintes des citoyens, aussi bien dans l'application des lois et politiques actuellement en vigueur que dans les réformes à y apporter.

Faisant allusion à la situation économique difficile que traverse actuellement le pays, les ministres ont exprimé leur inquiétude quant à l'impact des taux d'intérêts élevés sur les finances municipales, tant au plan des nouveaux emprunts que du refinancement de la dette existante.

On se souviendra que l'an dernier, lors de l'adoption de la loi fédérale relative aux paiements tenant lieu de taxes municipales sur les immeubles fédéraux (Loi C-4), le gouvernement fédéral avait laissé la porte ouverte à des propositions provenant des provinces pour bonifier le nouveau régime fédéral. Les ministres des Affaires municipales avaient alors demandé à leurs fonctionnaires de leu

..../2

faire rapport. Ce rapport fut étudié par les ministres qui ont convenu de demander dans les plus brefs délais au ministre fédéral des Travaux publics de modifier cette loi dans le sens des recommandations du rapport. Voici les principales recommandations retenues unanimement par les ministres:

1. QUE les lois, règles, normes et méthodes en vigueur dans chaque province et territoire du Canada en matière d'évaluation et de taxation locale, s'appliquent en les adaptant aux immeubles du gouvernement fédéral situés en ces mêmes provinces et territoires pour le calcul par le fédéral des paiements tenant lieu de taxes locales.
2. QUE l'annexe II de la loi soit révisée de manière à ce que la notion de bien foncier définie dans la loi, corresponde dans le plus grand nombre de cas à l'assiette fiscale en vigueur dans les provinces et territoires.
3. QUE les paiements tenant lieu de taxes locales soient versés en fonction de la durée de possession des lieux lorsqu'un immeuble ainsi affecté est acquis en cours d'exercice financier local.

Des corrections mineures seront apportées au rapport qui sera présenté au fédéral à l'automne par une délégation ministérielle dirigée par l'Hon. John MacIsaac de la Nouvelle-Ecosse, président

.../3

de la prochaine conférence des ministres des Affaires municipales.

Les ministres ont réitéré leur inquiétude devant l'abandon par le gouvernement fédéral du programme de subventions aux équipements communautaires. En agissant ainsi, le gouvernement fédéral renonce à maintenir ses programmes de subventions à l'habitation et aux infrastructures municipales. Les ministres ont convenu de faire pression auprès du gouvernement fédéral afin qu'il renouvelle le programme de subventions aux équipements communautaires ou à défaut, qu'il établisse un programme analogue. Ils sont prêts à collaborer à l'élaboration de tels programmes visant à venir en aide aux municipalités.

Les ministres ont réagi aussi à la declaration récente du ministre fédéral de l'Expansion économique régionale, Monsieur Pierre De Bané. Monsieur De Bané annonçait il y a un peu plus d'une semaine un revirement fondamental quant à la politique fédérale applicable aux programmes conjoints; le fédéral agirait dorénavant de facon unilatérale, forçant ainsi les provinces à ajuster leurs propres programmes à ceux du fédéral. Cette attitude ne tient absolument pas compte du droit et du devoir des provinces et de leurs municipalites de décider des priorités et des modalités des programmes affectant le monde municipal, ceci afin d'assurer une utilisation optimale des taxes payées tant aux niveaux municipal et provincial que fédéral. Ces principes ont été d'ailleurs clairement reconnus par Ottawa dans les ententes signées

avec toutes les provinces pour l'application du programme de subvention aux équipements communautaires. C'est pourquoi les ministres des Affaires municipales s'objectent unanimement à cette façon unilatérale d'utiliser des fonds publics et demande au gouvernement fédéral de confirmer le maintien de sa politique traditionnelle de collaboration intergouvernementale. Les ministres ont exprimé à la fin leur volonté de chercher à améliorer cette politique.

INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF
MUNICIPAL AFFAIRS MINISTERS

CONFERENCE INTERPROVINCIALE DES MINISTRES
DES AFFAIRES MUNICIPALES

Winnipeg (Manitoba)
August 18 - 20, 1981

Winnipeg (Manitoba)
Du 18 au 20 août 1981

LIST OF PUBLIC DOCUMENTS

LISTE DES DOCUMENTS PUBLICS

DOCUMENT NO. / N° DU DOCUMENT	SOURCE / ORIGINE	TITLE / TITRE
860-99/019		Final Communique Communiqué de presse
860-100/017		Resolutions, funding, [illegible]
860-100/017	in French	